

Министерство образования и науки Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Уральский государственный педагогический университет»
Институт психологии
Кафедра социальной психологии, конфликтологии и управления

**ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И
ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ**

Выпускная квалификационная работа

Направление подготовки «38.03.04 – Государственное и муниципальное
управление»

Квалификационная работа
допущена к защите
Зав.кафедрой:
«__» _____ 2018 г.

Исполнитель:
Бердникова Анастасия Алексеевна,
обучающийся 405 группы

Руководитель:
С.Г. Крылова - канд.психол.н., доцент
кафедры социальной психологии,
конфликтологии и управления

Екатеринбург 2018

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ.....	6
1.1 Теоретические основы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды	6
1.2 Правовые основы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.....	19
Выводы по главе 1	43
ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ.....	44
2.1 Деятельность органов государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования в Свердловской области	44
2.2 Проблемы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды и возможные пути их решения	70
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	80
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ.....	83

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Проблема сохранения окружающей среды и рационального использования природных ресурсов является актуальной как для отдельных стран, так и в глобальном масштабе. При этом охрана окружающей среды, обеспечение экологической безопасности рассматриваются как жизненно необходимая мера, в то время когда нарастают проявления глобального экологического кризиса.

Экономические преобразования последних десяти лет, характерные практически для всех стран, определили скорость и содержание трансформации процессов природопользования. Их неравномерность и неоднородность была обусловлена национальными особенностями каждой страны, специализацией страны на мировом рынке. Преобразования затронули институты государственного регулирования. К последним относятся законодательство, стандартизация, гражданское общество, финансы, информация и информационные технологии, национальные традиции, наука и образование.

Практика показала, что стабильность и эффективность процессов природопользования, скорость и соответствие трансформации природопользования содержанию процессов рыночных реформ были неоднозначны. В сложившейся ситуации необходимость переосмысления многих подходов к регулированию процессов природопользования очевидна.

В условиях рыночной экономики формирование эффективной системы государственного регулирования природопользования связано с возможностями и провалами системы рыночного саморегулирования. Возможности использования рыночного саморегулирования в обеспечении устойчивости природной среды зависят от его четкой реакции на повышение дефицитности природных ресурсов.

Объект исследования – государственное управление природопользованием и охрана окружающей среды.

Предмет исследования – возможности улучшения государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды на региональном уровне.

Цель выпускной квалификационной работы - исследование систем управления в области экологической политики и охраны окружающей среды, а также выявление проблем в управлении природопользованием и охраной окружающей среды.

Для достижения этой цели предлагается решить следующие задачи:

1. Рассмотреть теоретические основы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.
2. Определить правовые основы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды.
3. Проанализировать деятельность органов государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды в Екатеринбурге.
4. Проанализировать проблемы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды и возможные пути их решения.

Нормативно-правовую основу составляют Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ), Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017), Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды».

Теоретическую основу выпускной квалификационной работы составляют труды таких авторов, как М.А. Бучакова, Н.Д. Вершило, А.М.

Волков, Е. А. Лютягина, В. М. Жуйков, А. П. Ушакова, П. А. Лудников, Е. М. Хомич, Н. В. Румянцев, Н. Д. Эриашвили, С. Я. Казанцев, З. А. Юсупова, Н. М. Мухаметгареева.

Выпускная квалификационная работа состоит из введения, двух глав, четырех параграфов, заключения и списка литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

1.1 Теоретические основы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды

Состояние окружающей среды и здоровья человека, условия его жизни и деятельности находятся в зависимости от функционирования общественного производства. Развитие рыночной экономики, процессов интеграции и глобализации отнюдь не способствует улучшению экологической ситуации в мире. В частности, выявлено, что человеческая цивилизация за время своего существования разрушила более 60% естественных экосистем на суше. Если на рубеже XIX - XX вв. природные территории с полностью уничтоженными в результате хозяйственной и иной деятельности экосистемами занимали 20% суши, то к концу XX столетия - уже 63,8% [32, с. 150]. В центре глобальной деградации окружающей среды находится человек с его потребительским отношением к природе и ущербной и опасной психологией покорителя Вселенной, которые должны преодолеваться в процессе развития производства и общества в целом.

В настоящее время, по справедливому мнению многих зарубежных и российских ученых, во взаимодействии общества и природы происходит постепенный переход от антиэкологической по своему характеру эпохи к эпохе экологической, когда рост общественного производства в странах мира согласуется с его природными основами и возможностями, а также ближайшими и отдаленными целями социально-экономического, демографического и экологического развития страны и ее регионов. Важная

роль здесь принадлежит государству и праву, правовым и организационным средствам.

С каждым годом состояние окружающей среды становится хуже, вследствие чего возникает потребность в более эффективном регулировании области охраны окружающей среды с помощью различных государственных институтов. Появляется необходимость в создании новых нормативных актов, регулирующих охрану окружающей среды, природопользование и экологию. Так же становится необходимым усиление контроля, за исполнением всех нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу.

На данный момент в Российской Федерации очень остро стоит вопрос о необходимости решения назревших экологических проблем. Этой проблемой обеспокоено как гражданское общество, так и власть на всех уровнях. В этой связи, возрастает роль принятых государственных программ по проведению мероприятий, направленных на охрану окружающей среды и улучшение экологической ситуации в стране. Ведь главной целью государства в сфере охраны окружающей среды является создание экологически безопасной обстановки для нынешнего и будущих поколений, а также реализация конституционного права на здоровую окружающую среду.

Главными задачами государственного управления в области природопользования и охраны окружающей среды являются:

- 1) обеспечение экологической безопасности;
- 2) реализация конституционного права граждан Российской Федерации на здоровую окружающую среду. В Федеральном законе от 10.01.2002 N 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [15], в ст.1, говорится, что окружающая среда – совокупность компонентов природной среды, природных и природно- антропогенных объектов, а также антропогенных объектов. Так же в вышеуказанном Федеральном Законе, раскрывается понятие такого термина, как «охрана окружающей среды» – деятельность органов

государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений и некоммерческих организаций, юридических и физических лиц, направленная на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию ее последствий [37, с. 123].

Среди задач государственного регулирования выделяют:

- Формирование правовой основы экономического механизма для регулирования природопользования и охраны окружающей среды;
- Улучшение состояния окружающей среды путем экологизации экономической деятельности;
- Оценка хозяйственной емкости региональных и локальных экологических систем страны, а также возможность определения допустимого антропогенного воздействия на них;
- Создание таких условий, с помощью которых появится возможность для установления новой модели хозяйствования и для широкого применения экологически ориентированных методов управления;
- Формирование эффективной системы пропаганды идей экологической безопасности;
- Активное участие государства в различных проводимых международных экологических мероприятиях. Для того чтобы была возможность достижения поставленной цели, в сфере природоохранной политики, для начала, нужно рассмотреть все возможные последствия, которые могут возникнуть в результате осуществления планируемых мероприятий, а также определить ее приоритеты. В Федеральном Законе, который был принят в 2002 г. «Об охране окружающей среды», есть

определения: системы инструментов, стандартов и санкций, направленных на людей, нарушающих правовые нормы [45, с. 67].

Следует отметить, что определенная роль в государственном управлении природными ресурсами и охраны окружающей среды отведена регионам, так как субъекты Российской Федерации почти полностью наделены полномочиями Российской Федерации в сфере водных, лесных ресурсов, а также охоты. Регионы проводят работу по управлению участками недр местного значения, охраняют существующие и создают новые региональные особо охраняемые природные территории.

Относительно системы органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды можно отметить, что она практически сформировалась. Но при этом большинство полномочий, которые относятся в соответствии с Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в сфере природопользования и охраны окружающей среды реализуется на федеральном уровне, что может быть не логичным и не позволять в полном объеме осуществлять надлежащие государственное регулирование и надзор [52, с. 42].

Необходимо законодательно разграничить в зависимости от степени воздействия на окружающую среду (экологической опасности) категории объектов хозяйственной и иной деятельности. Также государственное управление должно осуществляться применительно к каждой категории объектов природопользования и охраны окружающей среды.

Объекты, оказывающие негативное воздействие на окружающую среду, в зависимости от уровня такого воздействия подразделяются на четыре категории:

– объекты, оказывающие значительное негативное воздействие на окружающую среду и относящиеся к областям применения наилучших доступных технологий, - объекты I категории;

- объекты, оказывающие умеренное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты II категории;
- объекты, оказывающие незначительное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты III категории;
- объекты, оказывающие минимальное негативное воздействие на окружающую среду, - объекты IV категории.

Полномочия относительно остальных объектов целесообразно передать в ведение регионального уровня в полном объеме, включая администрирование платы за негативное воздействие и нормирование воздействия на окружающую среду. В сфере природопользования и охраны окружающей среды также необходимо изменить систему выдачи разрешений на выбросы вредных веществ, исключая радиоактивные вещества в атмосферу стационарными источниками, которые находятся на объектах хозяйственной и иной деятельности, и не подлежат федеральному государственному надзору.

Эти разрешения выдаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют государственное управление в сфере охраны окружающей среды, но необходимо данные объекты ввести под федеральный контроль и надзор для улучшения экологической обстановки в стране.

В Российской Федерации используются различные группы методов управления:

- лицензирование и прямой контроль процессов природопользования;
- административное регулирование, которое предполагает введение нормативных ограничений и стандартов;
- существуют экологические субсидии, налоги, механизмы, которые предполагают внедрение системы платежей за негативное влияние на окружающую среду;

– многие другие стимулы, которые используются с той целью, чтобы заинтересовать производителя рационально пользоваться природой. Допустимое состояние составляющих окружающей среды регламентируют стандарты качества окружающей среды.

В основном всегда предусмотрена некая предельная допустимая концентрация содержания загрязнителей (ПДК) для каждого из них. Большая часть основных производственных фондов России не отвечает современным экологическим требованиям. Технологические стандарты устанавливают определенные требования к очистной технологии и к процессу производства.

Предприятия, к которым применен стандарт, должны соблюдать такие требования, как: природоохранная технология, которая должна соответствовать некой эталонной технологии. Сертификаты, которые предоставляют возможность использовать земли и воду, выдаются для ранжирования потенциально конкурирующих пользователей, для того, чтобы обеспечить максимальную эффективность использования природы. Так же нужно отметить, что наряду с системой стандартов они служат и для защиты от незапланированных выбросов. Разрешения и лицензии получают только такие организации, которые планируют легально осуществлять выбросы или активизироваться в видах деятельности, которые подлежат лицензированию [40, с. 132].

Существует два этапа административного регулирования:

Первый этап – заключается в определении того, какую нагрузку может выдержать природная среда, и после, уже на этой основе происходит расчет ПДК.

Второй этап – заключается в установлении конкретно индивидуальных стандартов воздействия предельно допустимого выброса (сброса) ПДВ (ПДС), а также в определении возможностей каждого предприятия в отдельности.

Существует несколько типов экономических механизмов регулирования:

– «стимулирующий» - в этом типе преобладает рыночный инструмент и создание блага – то есть создание приятной экономической среды для того, чтобы происходило развитие экологически чистых производств и других видов деятельности в экологической сфере;

– «жесткий» - в этом типе происходит использование финансово-экономических и административных инструментов принуждения, за счет подавления посредством жесткой налоговой политики развития экологически опасных отраслей;

– «мягкий» - в этом типе происходит установление либеральных ограничительных экологических рамок, которые достаточно слабо влияют на масштабы и темпы экологического развития [39, с. 69].

Россия – одна из первых стран, которая начала применять на практике платежи за загрязнение окружающей среды. Такие платежи нужны для того, чтобы компенсировать экономический ущерб, который наносится в процессе деятельности предприятий окружающей среде.

Таким образом, платежи призваны стимулировать предприятия, чтобы те сокращали выбросы вредных веществ. А также платежи могут являться источником для последующего аккумулирования денежных средств, которые предназначены для ликвидации негативных экологических последствий, которые возникают в процессе производства.

Всего применяются 3 вида платежей:

1. за размещение отходов;
2. за сброс в водные объекты загрязняющих веществ;
3. за загрязнение атмосферы.

Система государственных субсидий ориентируется на стимулирование экологосбалансированной деятельности. Примером может служить

возможность предоставления некоторых субсидий местным органам власти, для того, чтобы они производили постройку очистных сооружений.

У экологических налогов есть несколько задач: 1) способствование тому, чтобы наносимый экологический ущерб компенсировал сам объект загрязнения – загрязнитель, а не все общество в целом, 2) необходимость сделать стоимость продукции более адекватной по отношению к ущербу и затратам, наносимым по окружающей среде.

Такой вид налога может выполнять стимулирующую роль для развития экологосбалансированных производств и видов деятельности и «подавлять» природоемкую деятельность. Также следует отнести создание рынков окружающей среды к мере экономического регулирования.

Предприятие может само решать, что для него является наиболее приемлемым и выгодным – приобретение права на использование окружающей среды или трата денег на мероприятия, направленные на предотвращение вредных выбросов.

Государством осуществляется нормирование в области охраны окружающей среды, чтобы оно могло регулировать воздействие хозяйственной и другой деятельности на окружающую среду, гарантируя при этом обеспечение экологически безопасной обстановки и сохранение благоприятной окружающей среды [38, с. 86].

Правовое регулирование нормирования в сфере охраны окружающей среды осуществляется по трем направлениям:

1. Установление нормативов допустимого воздействия на окружающую среду;
2. Установление нормативов допустимого изъятия природных ресурсов;
3. Установление нормативов качества окружающей среды.

На сегодняшний день официально признан тот факт, что существующая в Российской Федерации система нормирования воздействий

на окружающую среду не отвечает тем требованиям, которые предъявляются к таким системам в странах, в которых существует высокий уровень социально-экономического развития. Такая система значительно проигрывает им по таким факторам, как эффективность и прозрачность и, к тому же, не имеет внутренних ресурсов для дальнейшего развития.

При этом главным инструментом для сохранения окружающей среды в хорошем состоянии, является обязательное законодательное закрепление всех основных гарантий, принципов, критериев и механизмов охраны окружающей среды, которые заложены в Конституции Российской Федерации, а также осуществления оценки качества окружающей среды.

Государственное управление сферой природопользования и охраны окружающей среды должно обеспечивать реализацию экологического законодательства.

Екатеринбург – административный центр Свердловской области, крупнейший центр Уральского края. Занимает четвертое место по численности населения среди городов России. Является крупным сплетением транспортных узлов и одним из важнейших промышленных центров России. Расположен в центре Евразийского континента, на расстоянии более полутора тысяч километров от Москвы. Находится город на склоне Уральских гор. Надо сказать, что географическое положение Екатеринбурга весьма благотворно повлияло на строительство магистралей и транспортно-логистических путей. Вследствие этого город стал очень важной транспортной точкой на стыке Европы с Азией.

Город развивается стремительно и динамично, с каждым днем привлекая все больше инвесторов, которые реализовывают: транспортно-логистические, производственные, культурно-оздоровительные, градостроительные, спортивные, научные, инфраструктурные и иные комплексы-проекты, представляющие заманчивую перспективу развития мегаполиса.

К сожалению, не все способствует тому, чтобы Екатеринбург становился более благоустроенным, красивым, опрятным и высокоразвитым городом. Прежде всего, на пути такого развития стоит нарушенная экология, загрязненный воздушный и водный бассейн.

По степени загрязненности атмосферного бассейна Екатеринбург находится на одной из верхних позиций, среди остальных городов России. Низкое качество атмосферного воздуха оказывает пагубное воздействие на здоровье жителей. Чтобы устранить или максимально сократить последствия загрязнения, необходимо обратить внимания на первопричины его возникновения.

Факторы, влияющие на степень загрязнения окружающей среды города (по убыванию):

1. Выбросы выхлопных газов транспортными средствами.
2. Загрязняющие выбросы промышленных предприятий вследствие устаревших технологий переработки сырья, отсутствие экологически чистых технологий обработки.
3. Перенос загрязняющих веществ с предприятий близлежащих городов посредством влияния юго-западного ветра (медные и свинцовые соединения, соединения мышьяка, диоксид серы).
4. Отсутствие или недостаточная организация хранения, утилизации и вывоза строительных, контейнерных, химических и пищевых отходов. Горение торфа, сжигание мусора и отходов, перенос легкой фракции мусора ветром.

Из-за неблагоприятных климатических условий, рельефа и плотности застроек Екатеринбург является некой «копилкой» вредных веществ. Обусловлено это тем, что город расположен в зоне низкого рассеивания воздуха и загрязняющих примесей.

Радиационный фон Екатеринбурга и Свердловской области также оставляет желать лучшего. Небольшое повышение уровня радиации связано

с расположением в городе и окрестностях целого набора объектов Минатома России, представляющих ядерную и радиационную угрозу безопасности. Не обошлось и без влияния природных факторов, таких как расщепление радона и его продуктов распада, обитание и недостаточное выветривание из воздуха продуктов военных атомных проверок и испытаний, которые проводились задолго ранее на тех или иных полигонах мира. Не стоит упускать из виду и результаты медицинских проверок и осмотров пациентов с применением рентгеновских лучей[26].

- Большой риск возникновения катастроф и аварийных ситуаций на территории промышленных предприятий города.

- Загрязнение воздушного бассейна посредством выбросов вредных веществ промышленными предприятиями.

- Опасность загрязнения города в результате попадания загрязняющих смесей из хранилищ пищевых, химических и бытовых отходов.

- Накопление и аккумуляция загрязняющих веществ почвой вследствие долгого периода выброса выхлопных газов и других недоброкачественных материалов.

- Загрязнение реки Исети и других водоемов города посредством выбросов и сбросов производственных, бытовых отходов и отходов коммунального хозяйства.

- Загрязнение питьевой воды, которая подается для всеобщего пользования непосредственно через центральную систему водоснабжения.

- Повышенный уровень загрязненности воздушного бассейна вследствие неблагоприятных выбросов автотранспорта.

- Ухудшение состояния здоровья жителей города и демографической ситуации.

В нашем городе есть несколько «свалок радиоактивных отходов», но они по официальным данным закрыты «саркофагами» и угрозы для экологии

не представляют. Многие экологи говорят об относительной радиационной безопасности нашего города. Однако не следует сбрасывать со счетов нашу местную «Фукусиму» – Белоярскую АЭС, которая не может не оказывать воздействия на прилегающие к ней территории и ВУРС (Восточно-уральский радиоактивный след) – результат аварии 1957 г. на комбинате «Маяк», который по мнению некоторых экспертов-экологов может при определенных обстоятельствах дотягиваться через водоемы даже до южных пригородов Екатеринбурга. Но радиация – это меньшее из наших зол – куда больший вред наносит загрязненность воздуха и питьевой воды. Теперь обо всем этом более подробно.

Всего существует несколько «экологических» карт нашего города. Самая точная, с нашей точки зрения, приведена ниже (рисунок 1). Как нетрудно догадаться – «зеленым» отмечены наиболее благоприятные для проживания места, «красным» – места, в которых существуют серьезные экологические проблемы.

Мероприятия по устранению последствий загрязнения должны выполняться не только организациями на добровольных началах и средствами государственной власти, но и простыми жителями города. Только кропотливый труд масс, направленный на благополучие и процветание места, где они живут, может победить и устранить последствия загрязнения города Екатеринбурга.

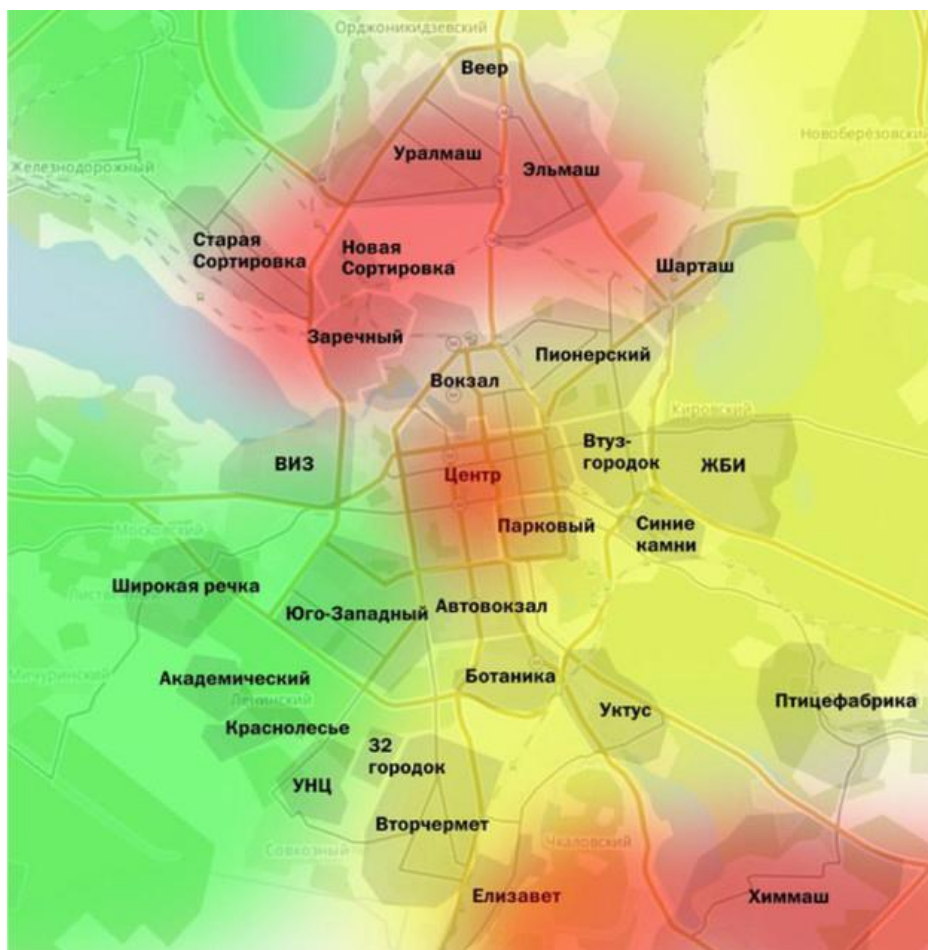


Рис.1. Экологическая карта Екатеринбурга [46, с. 98]

Таким образом, государственное управление природопользованием – это деятельность государства по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, охраны окружающей среды, а также по обеспечению режима законности в эколого-экономических отношениях.

Управление природопользованием и охраной окружающей среды представляет собой совокупность осуществляемых уполномоченными субъектами действий, направленных на исполнение требований экологического законодательства.

Управление в данной сфере призвано обеспечить реализацию экологического законодательства. Оно выступает как средство формирования реальных общественных эколого-правовых отношений, образующих само экологическое право.

1.2 Правовые основы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды

Создание современного законодательства и эффективной системы органов государственной власти в экологической сфере - двудеиная задача Российского государства как правового и социального. Речь идет о совершенствовании государственного управления, целью которого является реализация конституционных, в частности экологических, прав граждан, и существующей системы организационно-правовых мер по охране окружающей среды. Для своевременного решения экологических проблем, особенно в промышленных регионах страны, необходимы разработка соответствующей условиям рыночной экономики государственной экологической доктрины и осуществление эффективной государственной политики [42, с. 304]. По мнению Мининой Е. Л., Российское государство должно гарантировать безопасность в политической, экономической, социальной, экологической, оборонной и других областях, без чего невозможен переход страны к устойчивому развитию [50, с. 199]. Не случайно в Экологической доктрине Российской Федерации, одобренной Правительством РФ 31 августа 2002 г., отмечено, что обеспечение экологической безопасности является необходимым условием существования общества. Правовое регулирование охраны окружающей среды является основой обеспечения прав граждан на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду.

Таким образом, природопользование представляет собой использование окружающей природной среды с целью удовлетворения экономических, экологических, рекреационных, культурных и иных потребностей человека. Необходимо отметить, что эксплуатация природных

ресурсов окружающей среды требует от человека обдуманного использования природных благ, изучения и учёта законов природы, формирование рационального поведения человека с учётом объективных, как природных, так и исторических закономерностей, предопределяющих характер взаимодействия общества и природы.

Стихийное и нерациональное использование природных благ могут вызвать нарушение баланса во взаимоотношениях человек-природа, вызвать необратимые изменения, которые способны лишить человека основы своего существования. Одним из важных элементов предупреждения экологических проблем в современном мире является право, представляющее собой гарант устойчивости общественных отношений. Право вводит систему организационных, императивных и превентивных мер, представляющих собой инструмент решения и предупреждения экологических проблем, задавая для человека определённую модель поведения в рамках природопользования [48, с. 19].

Таким образом, формируется самостоятельная отрасль российского законодательства, регулирующая общественные отношения в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Задача права в области регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу окружающего природного мира, заключается в определении таких императивных правил поведения людей, которые будут основаны на знании законов природы.

Важнейшим и основополагающим источником регулирования природопользования и охраны окружающей среды в РФ, содержащим базовые и руководящие нормы и принципы, является Конституция РФ, принятая на всенародном референдуме 23 декабря 1993 г. Так ст. 9 Конституции РФ закрепляет базовый принцип, в соответствии с которым земля и иные природные ресурсы признаются основой жизни и деятельности народов, проживающих на соответствующей территории; устанавливает два

типа отношений в сфере взаимодействия общества с окружающей средой: использование и охрана; устанавливает цели использования и охраны, на основе которых формируются права и обязанности граждан, их объединений и государства по бережному отношению и рациональному использованию природных ресурсов. Таким образом, устанавливаются социально-экономические и политические ориентиры для формирования законодательства по охране окружающей среды и природопользованию.

Конституция РФ закрепляет право граждан на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о её состоянии и на возмещение ущерба, причинённого экологическим правонарушением. При этом стоит отметить, что праву граждан на благоприятную окружающую среду корреспондируется обязанность граждан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к её богатствам [4].

Составной частью правовой системы природопользования и охраны окружающей среды являются международные договоры и соглашения РФ. К ним стоит отнести Бразильскую декларацию ООН по окружающей среде и развитию 1992 г. [3], Конвенцию о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния 1979 г. [2], Конвенцию о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду 1977 г. [1]. Согласно ст.18 Федерального конституционного закона от 17.12.1997 г. №2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» Правительство РФ принимает меры по обеспечению единой государственной политики в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности; принимает меры по реализации прав граждан на благоприятную окружающую среду, по обеспечению экологического благополучия [5].

В свою очередь, базовым федеральным законом, наряду с иными (такими как Лесной кодекс РФ [9], Земельный кодекс РФ [7], Водный кодекс

РФ [8] и др.), регулируемыми общественные отношения в области охраны окружающей среды и использования природных ресурсов, является Федеральный закон «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. Данный закон регулирует общественные отношения в сфере взаимодействия общества и природы, определяет правовые основы государственной политики в области охраны окружающей среды [15].

Особое место в системе подзаконных нормативных правовых актов занимают указы Президента РФ, которые определяют основные направления экологической политики и формируют систему органов, уполномоченных реализовывать государственную политику в сфере природопользования и охраны окружающей среды. К таким нормативным актам необходимо отнести Указ Президента Российской Федерации от 21.05.2012 г. № 636 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [19].

На основе анализа рассмотренных документов можно определить понятие «природопользование», как использование окружающей природной среды с целью удовлетворения экономических, экологических, рекреационных, культурных и иных потребностей человека. Также можно сделать вывод о том, что экологическое законодательство в сфере природопользования и охраны окружающей среды является ключевым инструментом регулирования общественных отношений, складывающихся по поводу окружающего природного мира, устанавливая императивные, рекомендательные, а также превентивные правила поведения граждан.

Данный (целевой) подход представляется максимально приспособленным к проверке эффективности правового регулирования охраны окружающей среды, хотя его реализация не лишена отдельных трудностей - действующим экологическим законодательством многие цели правового регулирования охраны окружающей среды определены довольно абстрактно и не облечены в форму конкретных задач, в полной мере учитывающих закономерности возникновения и развития природоохранных

отношений. Таковы, в частности, цели (задачи), сформулированные в федеральном экологическом законодательстве, о сбалансированном решении социально-экономических задач (Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (преамбула)), о реализации конституционных прав граждан на благоприятную окружающую среду (Федеральные законы «Об охране атмосферного воздуха» (преамбула) [14], «Об экологической экспертизе» (преамбула)) [12], о сохранении благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов (Федеральный закон «Об охране окружающей среды» (преамбула)) и т.д. Не вносят ясность в этот вопрос и разработанные на федеральном уровне документы стратегического планирования, фиксирующие отправные (в основном масштабного характера) точки, в том числе для совершенствования правового регулирования охраны окружающей среды.

Например, в Основах государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30 апреля 2012 г.) указывается, что стратегической целью государственной политики в области экологического развития является решение социально-экономических задач, обеспечивающих экологически ориентированный рост экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укрепления правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности [20].

Очевидно, что обозначенные целевые ориентиры скорее являются благими намерениями, мечтами, неуловимой реальностью, поскольку состояние окружающей среды на территории Российской Федерации, где сосредоточены большая часть населения страны, производственных

мощностей и наиболее продуктивные сельскохозяйственные угодья, оценивается как неблагоприятное по экологическим параметрам.

Поэтому вряд ли на данный момент можно обеспечить сохранение правовыми средствами благоприятной окружающей среды для большей части населения страны, если ее нет в реальной действительности в местах его проживания. Трудновыполнимой с учетом отмеченного в настоящее время является и задача обеспечения реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду.

Важным для анализа состояния дел в сфере охраны окружающей среды является понятие «правовой облик природоохранных отношений». Общественные отношения, складывающиеся по поводу охраны окружающей среды (далее также - природоохранные отношения), - устоявшийся предмет правового регулирования во всех современных национальных правовых системах. В России эти отношения урегулированы не одной сотней законов и тысячами подзаконных нормативных правовых актов, что в целом отражает общую тенденцию нарастания объема правовой регуляции в рассматриваемой сфере жизнедеятельности общества в мире и свидетельствует о расширении предметных границ действия экологического права [47, с. 31].

В сферу правового регулирования охраны окружающей среды вовлечены разные по своей природе группы общественных отношений, объединенные общей социальной направленностью на сохранение и восстановление природной среды, рациональное использование и воспроизводство природных ресурсов, предотвращение негативного воздействия хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду и ликвидацию последствий такой деятельности. В частности, к природоохранным отношениям могут быть отнесены и экономические отношения (отношения, возникающие при осуществлении хозяйственной и иной деятельности, связанной с воздействием на природную среду), и

политические отношения (отношения по властному управлению в сфере охраны окружающей среды), и отношения по обеспечению экологического правопорядка. Такая разнородность (или многообразие) природоохранных отношений предопределяет комплексный характер их правового регулирования с применением арсенала как публично-правовых, так и частноправовых средств, призванных в итоге ослабить «антагонизм двух типов ценностей - природной среды и имущества», стать противовесом правовых средств, стоящих «на страже имущественного богатства и сопряженной с ним власти.» [43, с. 137].

Участниками природоохранных правоотношений являются все известные субъекты права - органы государственной власти, органы местного самоуправления, юридические и физические лица, общественные объединения. Такая субъектная репрезентативность позволяет рассматривать охрану окружающей среды в качестве общенародного дела, что вполне соответствует характеру ее целей и задач.

Современный правовой статус субъектов природоохранной деятельности наполнен широким набором прав и обязанностей (или полномочий): от обеспечения проведения федеральной политики в области экологического развития Российской Федерации (полномочие органов государственной власти Российской Федерации) до осуществления общественного экологического контроля (право общественных объединений, некоммерческих организаций, граждан). Нельзя при этом не заметить, что не все предусмотренные экологическим законодательством права и обязанности субъектов природоохранной деятельности подкреплены соответствующим механизмом реализации.

Так, неопределенными в настоящее время остаются: порядок объявления и установления правового статуса и режима зон экологического бедствия на территории Российской Федерации; порядок проведения оценки воздействия, на окружающую среду намечаемой хозяйственной и иной

деятельности, проектная документация которой не является объектом государственной экологической экспертизы; требования к содержанию программы производственного экологического контроля; порядок определения размера вреда окружающей среде, причиненного разрешенной хозяйственной и иной деятельностью, и возможности зачета затраченных средств на ликвидацию последствий негативного воздействия на окружающую среду при расчете итоговой суммы компенсации вреда окружающей среде; правила осуществления экологического страхования и экологического аудита. Обозначенные и иные правовые неопределенности затрудняют осуществление в Российской Федерации природоохранной деятельности.

Для индивидуальных предпринимателей и юридических лиц значение имеет определенность в вопросе о формах государственной поддержки осуществляемой ими деятельности в целях охраны окружающей среды. Действующим законодательством этот вопрос решен фрагментарно. Во-первых, нет однозначности в понимании содержания и видов такой деятельности. Во-вторых, не установлены критерии, на основании которых государство будет оценивать эффективность мер по охране окружающей среды. В-третьих, не установлены формы государственной поддержки осуществляемой экологической деятельности в области охраны окружающей среды, не определен правовой механизм информационной поддержки мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, заявленных в ст. 17 Федерального закона «Об охране окружающей среды» [46, с. 98].

Особенностью правового регулирования природоохранной деятельности в России является существенное преобладание в нем публично-правовых начал. Отчасти это предопределено значимостью целей данной социально-полезной деятельности. Однако перенасыщение механизма правового регулирования охраны окружающей среды публично-правовыми

средствами приводит к тому, что экологически ориентированная активность физических и юридических лиц в деле охраны природы невысока.

Правовые основы государственного надзора и экологического контроля закреплены в Федеральном законе от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» [15], соответствующих законах субъектов РФ, а также федеральных и региональных головных законах об охране и использовании природных объектов, положениях об осуществлении государственного надзора и органах, выполняющих эти полномочия. Ведущая роль здесь принадлежит государственному надзору, так как он связан с обеспечением государственной дисциплины и законности в этой сфере и его главной задачей является контроль за соблюдением требований законодательства, норм и нормативов качества окружающей среды. В зависимости от сферы деятельности Агафонов В. Б. выделяет следующие виды контроля (рисунок 2) [29, с. 141].

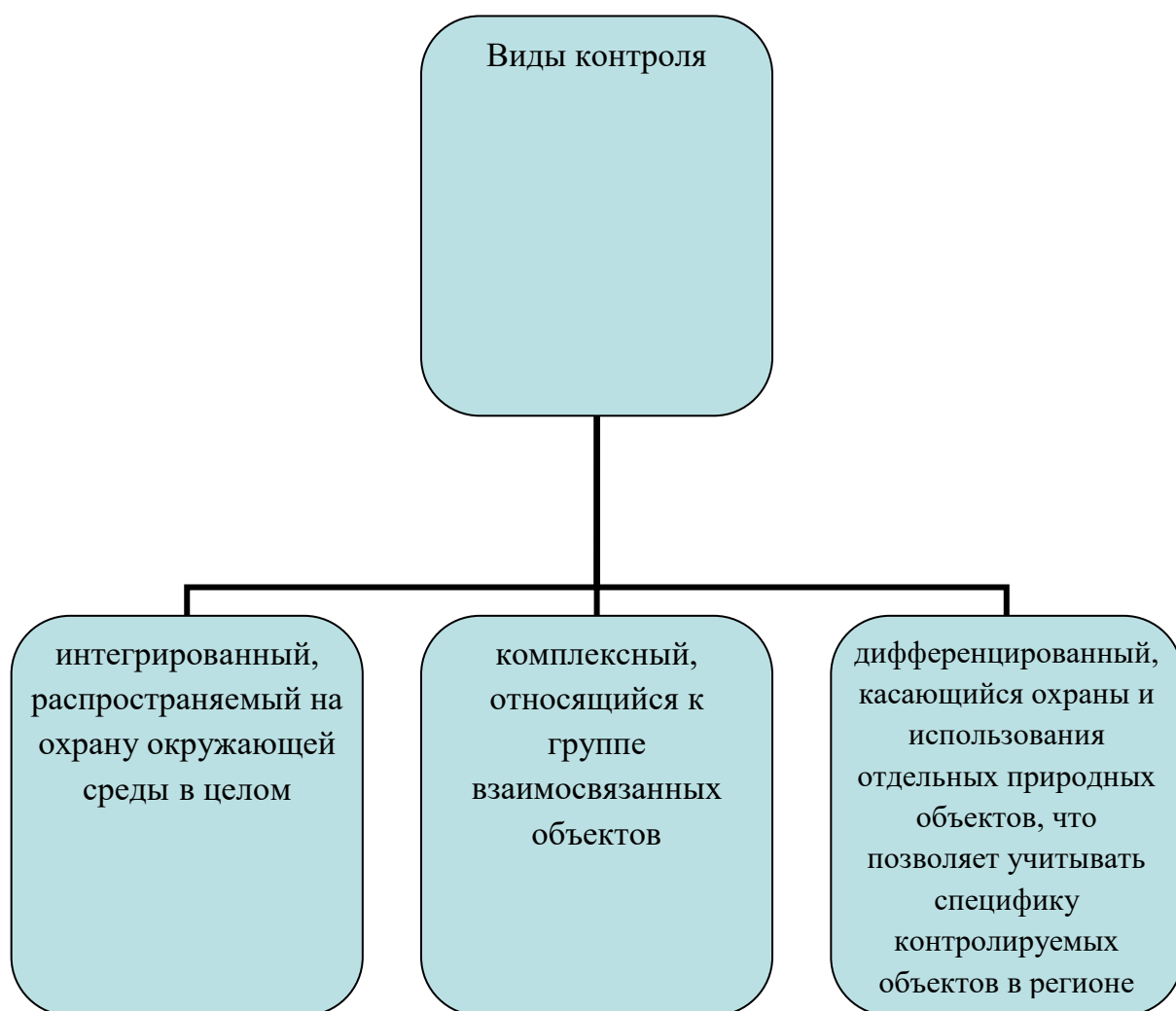


Рис. 2. Виды контроля за соблюдением требований законодательства, норм и нормативов качества окружающей среды

Отметим, что Федеральным законом «Об охране окружающей среды» усилены организационно-правовые меры, которые ранее регламентировались подзаконными и ведомственными актами. Однако государственное управление в этой сфере фактически осталось малоэффективным. По мнению Байгозина К. И., налицо ориентация органов исполнительной власти на «усвоение» методов цивилистического характера [31, с. 194]. Так, лицензирование, сертификация становятся источником дохода, а не контроля, учета и регулирования, что приводит к ослаблению государственного управления в области охраны окружающей среды. К обстоятельствам объективного характера, препятствующим эффективной

защите окружающей среды, добавляется субъективный фактор - общественное сознание. В России экологическое правосознание населения формируется крайне медленно.

Как отмечал Г.А. Писарев, человек приспосабливается к природным условиям иначе, чем другие виды: заселяя новый регион, он изменяет не анатомию и физиологию, а стереотип поведения [53, с. 220].

Следует отметить, что не так давно экологическое законодательство России пополнилось правовыми нормами, направленными на стимулирование охраны окружающей среды ее основными загрязнителями - субъектами хозяйственной и иной деятельности. В частности, проведены категорирование объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, и дифференциация мер государственного регулирования в области охраны окружающей среды в отношении таких объектов, поэтапно внедряется система нормирования на основе технологических показателей, не превышающих технологические показатели наилучших доступных технологий, расширены льготы по плате за негативное воздействие на окружающую среду, определены меры государственной поддержки отдельных направлений природоохранной деятельности [16], введен экологический сбор за товары, подлежащие утилизации после утраты ими потребительских свойств [17], и т.д. Однако состоявшееся по сути реформирование системы правового регулирования охраны окружающей среды по-прежнему сохранило ее публично-правовую направленность, хотя понятно, что без обеспечения устойчивого функционирования и развития экономических инструментов, включая рыночные, охраны окружающей среды противостоять современным экологическим вызовам будет трудно.

Существующий опыт реализации природоохранной деятельности показывает, что ее развитие предопределяется не только качеством нормативного правового регулирования, но и во многом адекватностью финансового обеспечения. Так, во многих зарубежных странах сформирована

разветвленная система мер экономического стимулирования экологизации хозяйственной и иной деятельности - действуют налоговые каникулы и скидки, предоставляются налоговые кредиты и возможность ускоренной амортизации инвестиций капитального характера, субсидируются процентные ставки по кредитам, осуществляется доленое финансирование, допускается учет расходов на охрану окружающей среды в счет погашения долга и др. Указанные меры способствуют привлечению финансовых средств для решения задач охраны окружающей среды, активизируют природоохранную деятельность субъектов хозяйственной и иной деятельности, минимизируют будущие затраты на ликвидацию негативных последствий для окружающей среды и, самое главное, создают условия, когда выполнять экологические требования становится экономически выгодным [51, с. 5].

Правовое регулирование позволяет придать общественным отношениям упорядоченный характер, примирить запросы личности и общества, найти оптимальные юридические конструкции, опосредующие многообразные взаимосвязи, возникающие в процессе деятельности людей. При этом правовое регулирование не может быть признано эффективным в том случае, когда оно преследует некорректные, несогласованные между собой цели и задачи, в полной мере не отвечающие закономерностям социальной жизни. Соответственно, одной из отправных точек при исследовании эффективности правового регулирования природоохранной деятельности является определение соразмерности общественным потребностям и друг другу его целей и задач [56, с. 121].

Как было отмечено, правовое регулирование природоохранной деятельности в России одновременно направлено на обеспечение сбалансированного решения социально-экономических задач, экологически ориентированного роста экономики, сохранение благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов. Указанные

ориентиры, хотя и являются результатом целеполагания, произведенного обществом и государством в целях определения стратегии национального экологического развития, однако слабо коррелируют как между собой, так и с условиями объективной действительности, реальными возможностями всех субъектов природоохранной деятельности, многие из которых одновременно являются и субъектами деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду.

Так, рост промышленности как одной из ведущих отраслей российской экономики в условиях существующей технической отсталости и ветхости производственных мощностей не может быть экологически ориентированным в подавляющем большинстве случаев, даже если предприятие - загрязнитель окружающей среды реализует природоохранную деятельность. Вследствие этого недостижимы в процессе такого экономического развития обеспечение благоприятной окружающей среды и сохранение биологического разнообразия. Улучшить состояние окружающей среды в данном случае возможно только посредством установления ограничений или запрета на осуществление рассматриваемой хозяйственной деятельности, что равносильно прекращению промышленного производства, непременным последствием которого будет не экономический рост, а его спад. Трудно представить и реальность сценария правового обеспечения сохранения не возобновляемых природных ресурсов при существующей гипертрофированной сырьевой ориентации российской экономики [63, с. 89].

Таким образом, экономический прогресс в странах с сырьевой экономикой происходит, как правило, за счет экологического регресса, что неизбежно приводит к столкновению экономических и экологических интересов социума, проявляющегося в том числе в виде разновекторности правового регулирования экономических и экологических отношений. Правовым подтверждением такой аксиомы являются положения Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года

(утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. N 208), в которой установление избыточных требований в области экологической безопасности, рост затрат на обеспечение экологических стандартов производства и потребления отнесены к основным вызовам и угрозам экономической безопасности нашей страны.

Приведенные положения наглядно демонстрируют существенную разницу в качестве целеполагания в сфере правового регулирования охраны окружающей среды в начале 1990-х гг., результаты которого в большей степени соответствуют объективным закономерностям развития природоохранных отношений, приближены к реальным возможностям их участников в осуществлении охраны окружающей среды. В частности, обращает на себя внимание не использование категории «благоприятная окружающая среда», а закрепление ориентира на оздоровление и улучшение качества окружающей природной среды, что в контексте реализации природоохранной деятельности является реальной перспективой, а не мифическим лозунгом [59, с. 219].

Несоразмерность целей и задач правового регулирования объективным потребностям развития природоохранных отношений может иметь далеко идущие негативные правовые последствия в виде некорректных эколого-правовых конструкций. Наиболее ярким отрицательным проявлением обозначенной асимметрии является, на наш взгляд, правовая модель ликвидации накопленного экологического вреда, которая получила закрепление в экологическом законодательстве с принятием Федерального закона от 3 июля 2016 г. N 254-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [18].

Деструктивность обозначенной юридической конструкции, ставшей неудачным компромиссом между экономическими и экологическими интересами общества, обусловлена тем, что в ней не отражена роль субъектов хозяйственной и иной деятельности (прежде всего собственников

(правообладателей) земельных участков, на которых выявлены объекты накопленного экологического вреда) в осуществлении ликвидации накопленного экологического вреда, не предусмотрены меры стимулирования использования механизмов государственно-частного партнерства для устранения последствий исторических загрязнений окружающей среды. Российский законодатель пошел по пути возложения бремени ответственности за накопленный экологический вред на государство, хотя и закрепил довольно мягкую, диспозитивную правовую конструкцию организации работ по его ликвидации.

Так, согласно п. 3 ст. 80.1 Федерального закона «Об охране окружающей среды» выявление и оценку объектов накопленного вреда окружающей среде вправе проводить органы государственной власти субъектов РФ или органы местного самоуправления. В случаях, установленных Правительством РФ, выявление и оценка объектов накопленного вреда окружающей среде проводятся федеральными органами исполнительной власти (например, в случае выявления и оценки накопленного вреда окружающей среде на особо охраняемых природных территориях федерального значения).

Аналогичным образом определены и полномочия по организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде. Органы государственной власти субъектов РФ и органы местного самоуправления лишь вправе осуществлять такие работы. Обязанность по организации работ по ликвидации накопленного вреда окружающей среде может быть возложена только на уполномоченный федеральный орган исполнительной власти в случаях, установленных Правительством РФ (п. 2 ст. 80.2 Федерального закона "Об охране окружающей среды").

С одной стороны, принятое государством правовое решение вполне оправданно, поскольку в условиях существующей экономической ситуации и планируемого реформирования системы государственного регулирования

охраны окружающей среды (переход на технологическое нормирование и выдачу комплексных экологических разрешений с 1 января 2019 г.) возложить на собственников промышленных предприятий еще и ответственность за причинение накопленного экологического вреда было бы чрезмерным бременем для них. С другой стороны, с учетом характера проведенной в 1990-е гг. в России приватизации промышленных предприятий вряд ли справедливо закреплять обязанность по ликвидации накопленного экологического вреда в полном объеме за государством. Кроме того, следует учитывать, что средств государственного бюджета объективно не хватит для того, чтобы радикально улучшить ситуацию с ликвидацией негативных экологических последствий прошлой экономической деятельности, поскольку масштабы их огромны [59, с. 80].

Поэтому полагаем, что реализация не обязывающей ни органы публичной власти (за исключением отдельных случаев), ни субъекты экономической и иной деятельности правовой модели ликвидации накопленного экологического вреда не приведет к ощутимым позитивным эффектам в виде значимого сокращения числа объектов накопленного экологического вреда, предотвращения их появления в будущем, так как мероприятия по ликвидации загрязнений окружающей среды являются финансово емкими, а значит, денежные средства на их осуществление будут выделяться по остаточному принципу.

Экологическому законодательству России известны и другие средства правового регулирования охраны окружающей среды, чей превентивный природоохранный потенциал был нивелирован необходимостью решения экономических задач. Таков, в частности, правовой институт нормирования в области охраны окружающей среды, который предусматривает возможность установления временных лимитов - временно согласованных выбросов (сбросов) загрязняющих веществ в целях поэтапного достижения субъектом

хозяйственной и иной деятельности установленного предельно допустимого выброса (сброса).

По первоначальному замыслу законодателя такие временные лимиты должны были устанавливаться на определенный срок и только при условии разработки плана-графика мероприятий по достижению предельно допустимых выбросов и сбросов, однако на практике сроки действия временных лимитов постоянно продлеваются, что позволяет субъектам хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую среду, превышать в течение длительного периода времени предельно допустимые выбросы и сбросы, не попадая при этом под действие соответствующих юридических санкций. Такой подход российского законодателя к системе нормирования в области охраны окружающей среды негативно сказывается на решении задач государственного регулирования природоохранной деятельности, создает условия для возникновения коррупционных проявлений, не стимулирует предприятия к снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Путь к экологическому правопорядку долог и тернист, особенно в контексте учета природоохранных интересов будущих поколений. Поэтому нет ни одной страны в мире, где бы такой правопорядок стал объективной действительностью. Даже в экономически развитых странах, реализующих программы «зеленого роста», нередки случаи совершения правонарушений в сфере охраны окружающей среды. Тем не менее, степень распространенности негативных отклонений от правомерного поведения в природоохранной сфере в разных странах не одинакова. В России, по мнению многих экспертов, правонарушения в сфере охраны окружающей среды носят массовый характер, хотя официальные статистические данные показывают положительную динамику в части снижения количества экологических преступлений [55, с. 265].

По мнению Мелехина А.В., «экологический правовой порядок имеет статическое и динамическое содержание. Первое заключается в том, что государство и общество формируют желаемую концепцию эколого-правовых отношений всех субъектов правовой системы, обусловленную материальным и государственно-волевым содержанием правового порядка. Динамика содержания заключается в реальной реализации в многообразной системе действующих общественных отношений указанной желаемой модели» [49, с. 34].

Высокая репрезентативность экологических правонарушений в целом является показателем невысокой эффективности правового регулирования охраны окружающей среды в нашей стране. Отчасти на это также указывает рост за последние три года количества обращений граждан по вопросам законодательства об охране окружающей среды, в том числе по вопросу защиты права на благоприятную окружающую среду, к Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации.

Думается, что преодоление несогласованности и несоразмерности целевых установок эколого-правового регулирования, а также их грамотная коррекция в сторону «желаемого возможного» непременно будут способствовать повышению потенциала правовых средств в обеспечении экологического правового порядка. В противном случае правовое регулирование охраны окружающей среды обречено лишь на театральный эффект, что вряд ли отвечает интересам экологического развития нашей страны.

30 апреля 2012 г. Президентом РФ были утверждены Основы государственной политики в области экологического развития России на период до 2030 года, закрепившие цели, задачи, принципы и механизмы ее реализации. Важнейшими государственными задачами названы сохранение и улучшение окружающей среды на глобальном и региональном уровнях как основы и гарантии эволюции общества и его природного окружения.

Стратегической целью государственной экологической политики выступает решение социально-экономических задач, способствующее экологически ориентированному росту экономики, сохранению благоприятной окружающей среды, биологического разнообразия и природных ресурсов для удовлетворения потребностей нынешнего и будущих поколений, реализации права каждого человека на благоприятную окружающую среду, укреплению правопорядка в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности.

Для решения указанных задач требуется система эффективных правовых мер, среди которых первостепенное значение принадлежит организационно-правовым, что обусловлено ролью государственного управления, направленного на достижение целей и задач государственной экологической политики.

Стабильность государственного управления служит гарантией соблюдения конституционных прав и свобод граждан. Как справедливо отмечает Розовский Б. Г., государство может выстраивать политику и воплощать ее в жизнь только посредством права [56, с. 121]. Тем самым значение государственно-правовых средств для обеспечения экологической безопасности и охраны окружающей среды все более возрастает.

Основными тенденциями здесь являются усиление роли государственного воздействия в его взаимосвязи с применением рыночных механизмов; повышение научного уровня, комплексности и системности, приоритетности, динамизма и преемственности правового и организационного регулирования охраны окружающей среды; экологическая направленность и учет взаимосвязей между природными объектами и окружающей средой в целом, усиление влияния норм международного и европейского права в экологической сфере. От того, как в законодательстве и управленческой деятельности учитываются экологические взаимосвязи,

которые легко нарушить и очень трудно, а в ряде случаев невозможно восстановить, зависит состояние охраны окружающей среды.

Организационно-правовые меры по охране окружающей среды, предпринимаемые в России, весьма многочисленны и взаимосвязаны, дополняют друг друга. В то же время они различаются по содержанию, целям применения и органам, их осуществляющим.

Исходя из этого указанные меры можно разделить на четыре группы.

1. Меры по осуществлению государственного экологического мониторинга, направленного на оценку состояния окружающей среды в целях своевременного обнаружения и анализа изменений, предупреждения и устранения последствий негативных процессов и явлений для сохранения биологического разнообразия, обеспечения устойчивого состояния природных объектов и научно обоснованного их использования. Государственный мониторинг включает государственный учет, прогнозирование, оценку, ведение кадастровой деятельности в экологической сфере, которые реализуются в порядке, установленном уполномоченным Правительством РФ федеральным органом исполнительной власти.

2. Меры по проведению государственной экологической экспертизы, которая предшествует принятию хозяйственных решений, способных оказать влияние на природную среду. Порядок проведения государственной и общественной экологических экспертиз устанавливается Правительством РФ. Государственная экспертиза осуществляется уполномоченным государственным органом по охране окружающей среды при участии других уполномоченных государственных органов [65, с. 44].

Здесь же следует упомянуть об оценке воздействия предполагаемой хозяйственной деятельности на окружающую среду (далее – ОВОС), которая нацелена на недопущение экологически вредной деятельности, появление новых источников воздействия на природную среду, предупреждение

неприемлемых для общества экологических, социально-экономических, демографических и других последствий. Требуется постоянное совершенствование процедуры и методологии ОВОС, учет ее результатов при принятии решений, ее гармонизация с международными договорами РФ, предоставление гражданам, общественным объединениям, некоммерческим организациям и бизнес-сообществам возможности участия в проведении ОВОС, поскольку охрана окружающей среды - не только государственная задача, но и дело всего народа.

3. Меры по разработке целевых и комплексных федеральных и региональных экологических программ, проведению экологического аудита, лицензирования и нормирования.

Законодательство РФ предусматривает создание правовой базы стратегической экологической оценки, нормирования в этой области на основе технологических нормативов при условии поддержания приемлемого уровня риска для природной среды и здоровья населения страны, поэтапное исключение практики установления временных сверхнормативных сбросов загрязняющих веществ в окружающую среду и снижение их удельных показателей до уровня соответствующих показателей экономически развитых стран.

Необходимо постепенное внедрение системы декларирования соблюдения экологических требований и проведения аудита, обеспечение открытости и доступности информации о состоянии окружающей среды, деятельности органов власти и принимаемых ими решениях, публичности информации, содержащейся в декларациях о воздействии на окружающую среду и экологических разрешениях, за исключением сведений, составляющих охраняемую законом тайну.

Не менее важно повышение экологической и социальной ответственности бизнеса, информационной открытости предприятий (в первую очередь это касается сведений об их негативном воздействии на

окружающую среду, предпринимаемых ими мерах по снижению этого воздействия), разработка добровольных механизмов экологической ответственности организаций с участием государства и переход государственных корпораций к обязательной нефинансовой отчетности в области охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности в соответствии с международными стандартами.

4. Меры по государственному надзору и экологическому контролю, осуществляемому государственными органами и органами местного самоуправления, которые обеспечивают повышение эффективности государственного и муниципального управления [57, с. 211].

Эксплуатация природных ресурсов и их вовлечение в хозяйственный оборот наносят ущерб окружающей среде, поэтому издержки на осуществление государством мероприятий по ее восстановлению должны покрываться прежде всего за счет субъектов хозяйственной и иной деятельности, оказывающей негативное воздействие на окружающую природную среду (п. 2 Постановления Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П; далее - Постановление) [24].

Если в договоре на оказание услуг по вывозу и утилизации (захоронению) твердых бытовых отходов, заключенных компанией со специализированной организацией, не предусмотрен переход права собственности на образуемые в процессе ее хозяйственной деятельности отходы, так же как и обязанность специализированной организации производить расчеты и вносить плату за негативное воздействие на окружающую среду за размещение отходов, являющихся собственностью компании, притом что денежные средства для цели уплаты данных платежей компании специализированной организации также не передавались, такая обязанность лежит на самой компании.

Когда компания уклоняется от внесения указанных платежей, они могут быть взысканы принудительно в судебном порядке. Если

причитающиеся платежи были добровольно уплачены в бюджет, вернуть их обратно не получится (Определение Верховного Суда РФ от 09.06.2015 по делу № 307-КГ15-3257, А66-7335/2014) [25].

В договоре со специализированной организацией компании нужно предусмотреть условие о переходе права собственности на передаваемые на утилизацию отходы (Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.05.2015 по делу № А66-460/2014) [26] либо делегировать ей полномочия по внесению в бюджет обязательных платежей (Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 09.04.2015 по делу № А43-1708/2014) [27].

Если компания сдает принадлежащие ей нежилые помещения в аренду, то в типовых договорах аренды целесообразно вменить в обязанность каждого арендатора самостоятельно разрабатывать, согласовывать и утверждать нормативы сброса загрязняющих веществ, исчислять и уплачивать в бюджет соответствующие сборы за загрязнение окружающей среды и установить, что за невыполнение данных обязанностей может быть начислен штраф с удержанием его из суммы обеспечительного платежа, а также применены иные меры договорной ответственности, включая право взыскать с арендатора в качестве убытков все суммы штрафов и платежей с повышающими коэффициентами, которые будут предъявлены к уплате самой компании (ст. ст. 15, 393 ГК РФ) [6].

Понесенные затраты по уплате обязательных платежей за причинение вреда окружающей среде компания вправе учесть в составе расходов при исчислении налога на прибыль как в случае их прямой уплаты в бюджет со своего счета, так и в виде затрат на оплату услуг специализированной организации, которой по договору она поручила внесение обязательных платежей.

Правовое регулирование природоохранной деятельности и рационального использования природных ресурсов осуществляется с

помощью совокупности нормативно–правовых актов, к которым относятся международные правовые акты, регулирующие внутригосударственные экологические отношения, Конституция Российской Федерации, как основной закон Российской Федерации, устанавливающий основополагающие принципы и постулаты в области охраны окружающей среды, и являющий гарантом защиты прав граждан на здоровую и благоприятную для жизни окружающую среду, Федеральные законы и Законы Российской Федерации, подзаконные акты, в том числе акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, ведомственные нормативные правовые акты, затрагивающие права и свободы граждан в установленной сфере.

Особое место среди вышеперечисленных нормативных правовых актов занимают Земельный кодекс Российской Федерации, Водный кодекс Российской Федерации, Лесной кодекс Российской Федерации, Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха», Закон «Об охране окружающей среды», и некоторые другие не менее важные законы и подзаконные акты, охватывающие важнейшие сферы правового регулирования в области охраны окружающей среды.

Анализ вышеуказанных концептуальных нормативных правовых актов позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время в России создана и существует разветвленная система законодательства о рациональном использовании природных ресурсов и охране окружающей среды в области использования и охраны основных шести природных ресурсов: земли, недр, вод, лесов, животного мира, атмосферного воздуха.

ВЫВОДЫ ПО ГЛАВЕ 1

1. Итак, в условиях рыночной экономики важно:

– обеспечить взаимосвязь всех организационно-правовых мер (ОВОС, экологической экспертизы, государственного надзора и экологического контроля, лицензирования и мониторинга), деятельность государственных органов и органов местного самоуправления.;

– устранить несогласованность положений Федерального закона «Об охране окружающей среды», головных актов природоресурсного законодательства и нормативных актов, определяющих правовой статус и компетенцию органов исполнительной власти, что негативно влияет на деятельность надзорных и контрольных органов в области охраны окружающей среды;

2. Правовые меры по восстановлению окружающей среды при осуществлении технического регулирования представлены мерами ответственности за нарушение законодательства в области окружающей среды и закреплены в ФЗ «Об охране окружающей среды», ГК РФ, КоАП РФ, но недостаточно отражены в законодательстве о техническом регулировании. В данную группу мер входят, в частности, возмещение вреда, причиненного окружающей среде, фактическое восстановление нарушенного состояния природы (восстановление плодородного почвенного слоя, лесопосадка и т.п.), отзыв продукции ненадлежащего качества, предусмотренный ФЗ «О техническом регулировании».

3. Правовые меры по охране окружающей среды при осуществлении технического регулирования необходимо расширять и уточнять в специальных законах. В настоящее время следует укрепить гарантии реализации правовых природоохранных требований (в частности, посредством детализации технических норм при осуществлении технического регулирования, повышения их качества) и ускорить разработку новых технических регламентов.

ГЛАВА 2. АНАЛИЗ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЕМ И ОХРАНОЙ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. Деятельность органов государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования в Свердловской области

Осуществление государственного управления использованием природных ресурсов и охраной окружающей среды возлагают на различные государственные органы, которые наделены различной компетенцией и функционируют на разных уровнях власти. Государственное управление в сфере природопользования и охраны окружающей среды является совокупностью действий, которые предпринимают соответствующие субъекты Российской Федерации, и которые направлены на обеспечение исполнения требований законодательства в данной сфере. А именно: распоряжение природными ресурсами, формирование эффективного использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранение и восстановление благоприятного состояния окружающей среды.

Охрану окружающей среды, экологическую безопасность и вопросы особо охраняемых территорий в соответствии со ст. 72 Конституции РФ относят к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. Но при этом от рационального распределения полномочий в этой сфере между федеральными органами и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации зависит эффективное управление природными ресурсами и охрана окружающей среды [4].

На федеральном уровне в Российской Федерации управление системой охраны окружающей среды и природными ресурсами происходит с помощью

органов Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, а также всех подведомственных ему федеральных служб, федеральных агентств и организаций в данной сфере, исключая водные биологические ресурсы, а также Министерством сельского хозяйства РФ и подведомственным ему федеральным агентством по рыболовству в сфере воспроизводства, охраны и использования водных биологических ресурсов. Министерства осуществляют выработку государственной политики и нормативно-правовое регулирование в данной сфере. Исключением являются несколько правоприменительных функций, которые министерства реализуют в соответствии с актами Правительства Российской Федерации [28, с. 202].

Федеральные службы проводят работу по выполнению контрольно-надзорных функций, а федеральные агентства осуществляют правоприменительные функции, за исключением случаев, когда на данные федеральные органы исполнительной власти актами Правительства Российской Федерации возлагается выполнение других функций. Подведомственные Министерству природных ресурсов и экологии Российской Федерации федеральные государственные бюджетные учреждения проводят организацию и функционирование охраны национальных парков, государственных природных заповедников, а также федеральных заказников[44, с. 60].

Таблица 1

Деятельность органов государственного управления в области охраны окружающей среды и природопользования в Екатеринбурге

Название органа	Функции
Министерство природных ресурсов Свердловской области	региональный государственный экологический надзор, охрана окружающей среды и т.д.
Комитет по экологии и природопользованию Администрации города Екатеринбурга	формирование и осуществление единой политики в сфере охраны окружающей среды, охраны, защиты, воспроизводства водных объектов, городских лесов, особо охраняемых природных территорий, сбора, вывоза, переработки промышленных и бытовых отходов

Продолжение таблицы 1

Департамент Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Уральскому федеральному округу	государственный надзор и контроль за рациональным и эффективным использованием природных богатств
Свердловская межрайонная природоохранная прокуратура	надзор за исполнением законодательства в сфере охраны окружающей среды
Центральный Екатеринбургский отдел Управления Роспотребнадзора по Свердловской области	эпидемиологический надзор, защита прав потребителей, санитарный надзор и т.д.
ФГБУ «Уральское управление по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды»	специальные функции в области гидрометеорологии и смежной с ней областях
ЕМУП «Специализированная автобаза»	вывоз отходов, вторсырьё
ЕМУП Комплексного решения проблем промышленных отходов	функции: переработка, рециклинг отходов
Муниципальное бюджетное учреждение «Инспекция охраны окружающей среды города Екатеринбурга»	организация и осуществление мер направленных на улучшение экологической обстановки на территории муниципального образования «город Екатеринбург», выполнение работ по контролю соблюдения требований нормативных правовых актов при проведении и реализации на территории муниципального образования «город Екатеринбург» мероприятий по охране окружающей среды, участие в работах по выявлению фактов нарушения законодательства при обращении с отходами на территории муниципального образования «город Екатеринбург» и т.д.
Муниципальное бюджетное учреждение Екатеринбургское лесничество	функции: охрана и защита леса
Федеральная служба по надзору в сфере природопользования	обеспечение экологической и экономической безопасности РФ, соблюдение рационального, непрерывного, неистощительного, экологически безопасного природопользования, сохранение всех компонентов окружающей среды от деградации и уничтожения. Главными задачами государственного контроля и надзора в сфере природопользования и охраны окружающей среды являются выявление, пресечение и профилактика правонарушений, связанных с незаконным и нерациональным использованием природных ресурсов.

Сегодня в целом Росприроднадзор в рамках имеющихся полномочий выполняет государственные функции. С момента создания количество задач, возложенных на Росприроднадзор и его территориальные органы, возросло в два раза. Управление, реализуя свои полномочия, ориентируется на строгое соблюдение природоохранного законодательства РФ, выполнение утвержденного плана контрольно-надзорной деятельности, достижение значений плановых показателей оценки деятельности в соответствии с приказом Росприроднадзора, исполнение поручений Минприроды, а также основных положений ежегодного Послания Президента России Федеральному Собранию РФ. Выстраивает конструктивные методы взаимодействия с федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъекта, службой главного федерального инспектора, муниципальными образованиями. Всего в перечень объектов федерального контроля по Свердловской области, утвержденный приказом Минприроды РФ, в настоящее время входит 726 организаций. В 2016 году проведено 217 проверок, в том числе 93 плановых и 124 внеплановых.

Кроме этого, проведено 23 рейдовые проверки. По итогам I полугодия 2017 года Управлением проведено 76 проверок, в том числе 18 плановых и 58 внеплановых. Кроме этого, проведено 15 рейдовых проверок, 17 административных дел и 10 административных расследований. В результате проведения проверок в I полугодии 2016 года всего выявлено 43 нарушения, устранено 55, выдано 40 предписаний, выполнено 55. Привлечено к административной ответственности по проверкам 39 нарушителей природоохранного законодательства. Кроме того, по рейдовым проверкам, административным делам и расследованиям выявлено 9 нарушений, привлечено к административной ответственности 10 лиц по ст. 8.5 КоАП РФ [10], в том числе 5 юридических лиц и 5 должностных. Наложено штрафов на сумму 1 млн. 153 тыс. руб., взыскано - 1 млн. 464 тыс. 500 руб. Стоит особо подчеркнуть, что за годы активной работы произошло переориентирование

контрольно-надзорной деятельности Управления: если раньше специалисты, выходя на проверки, действовали по схеме «проверка-штраф», то в последние годы основной акцент делается на предупреждение и устранение нарушений законодательства в области охраны окружающей среды.

В 2016 году отделом регионального государственного экологического надзора и отделами регионального государственного экологического надзора по управленческим округам Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области проведено 803 проверки, в том числе 204 плановых и 599 внеплановых проверок (из них 472 проверки по исполнению предписаний)

По итогам проверок в сфере охраны окружающей среды, водного законодательства и законодательства о недрах выявлено 1395 нарушений. Из них 410 – в области обращения с отходами, 339 – в области охраны атмосферного воздуха, 195 – в области законодательства о недрах, 132 – водного законодательства, 24 – в области ООПТ. Выдано 1276 предписаний, выполнено – 551 (43 процента).

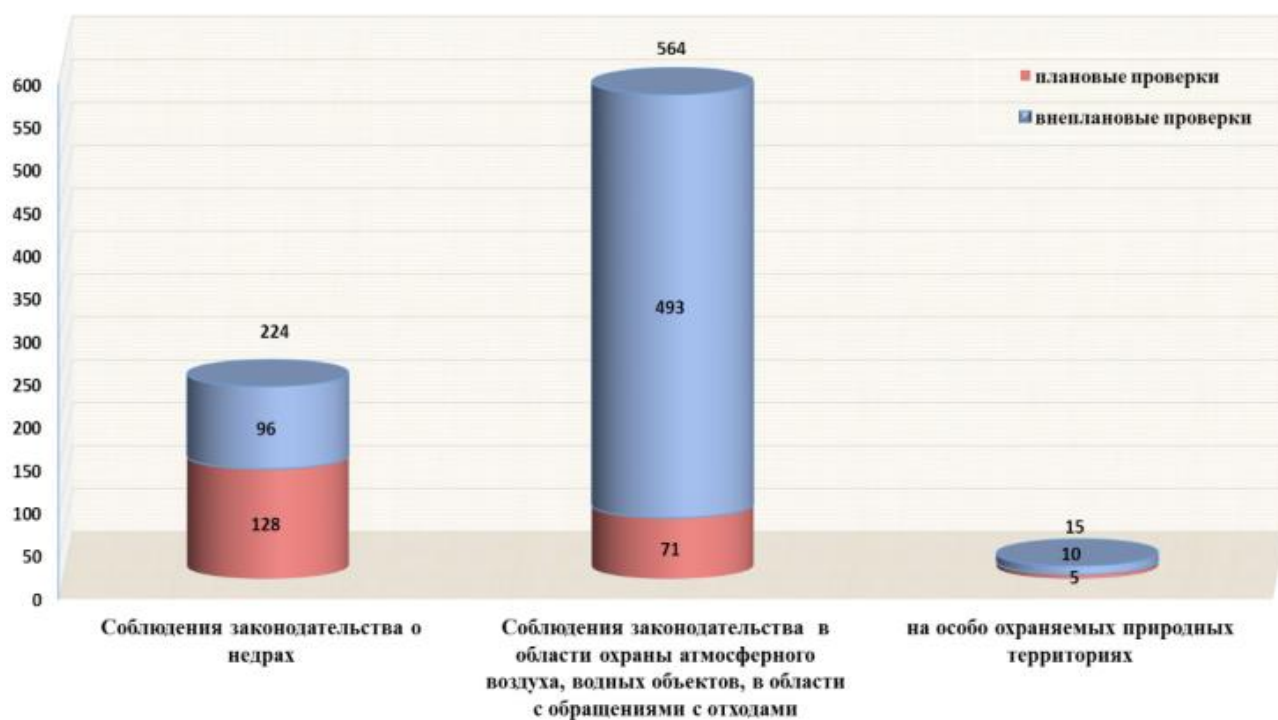


Рис.3. Количество проверок, проведенных Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области в 2016 году (по видам надзора)

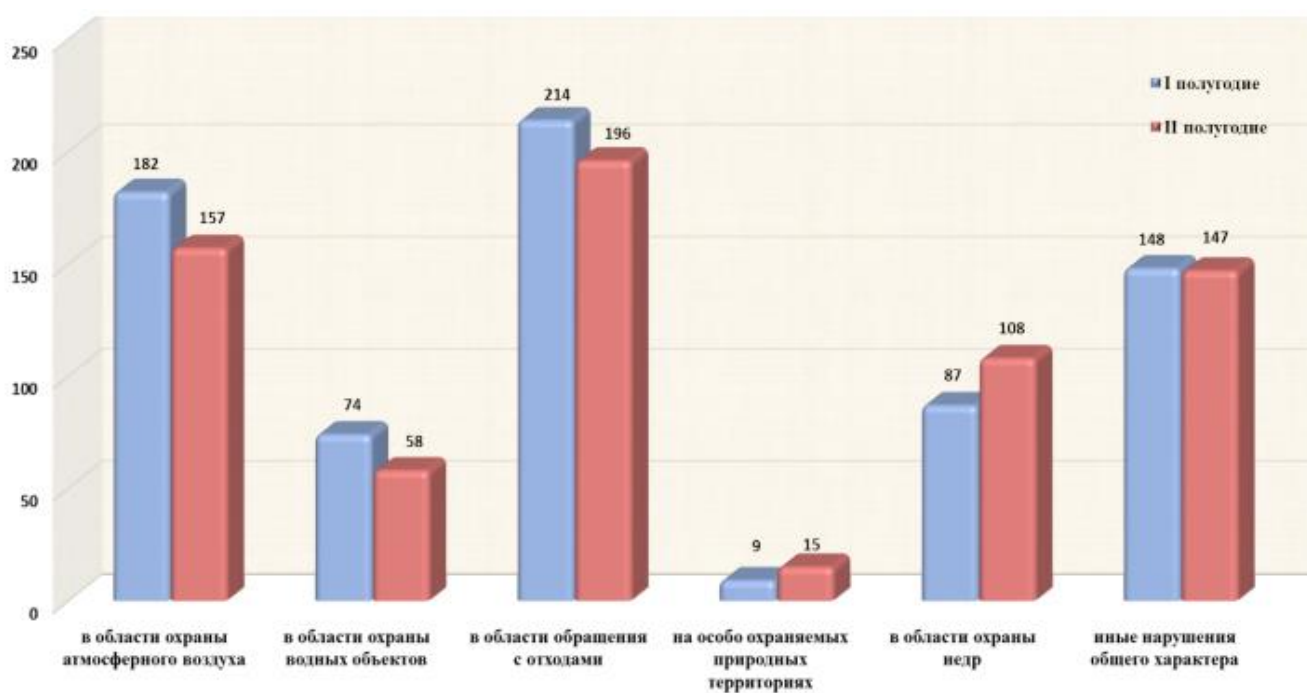


Рис. 4. Динамика выявленных нарушений в 2016 году по полугодиям, по соответствующим сферам деятельности

В 2016 году отделами регионального государственного экологического надзора возбуждено 707 административных дел, рассмотрено 620 дел об административных правонарушениях с учетом материалов, поступивших из органов прокуратуры, 56 дел об административных правонарушениях были прекращены при наличии оснований, установленных административным законодательством, 699 – с вынесением постановления о назначении административного наказания в виде штрафа: на юридических лиц – 353; на должностных лиц – 282; на граждан – 64.

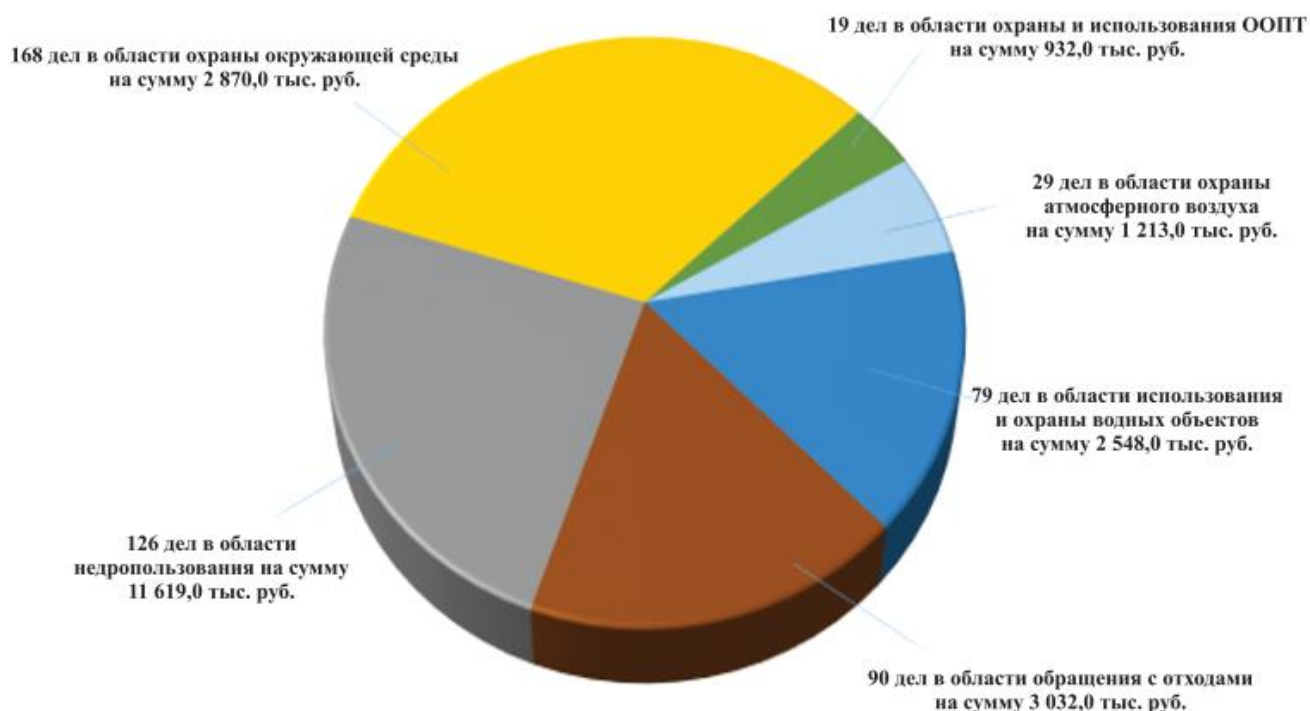


Рис. 5. Количество возбужденных дел по административным правонарушениям в области охраны окружающей среды и природопользования в 2016 году

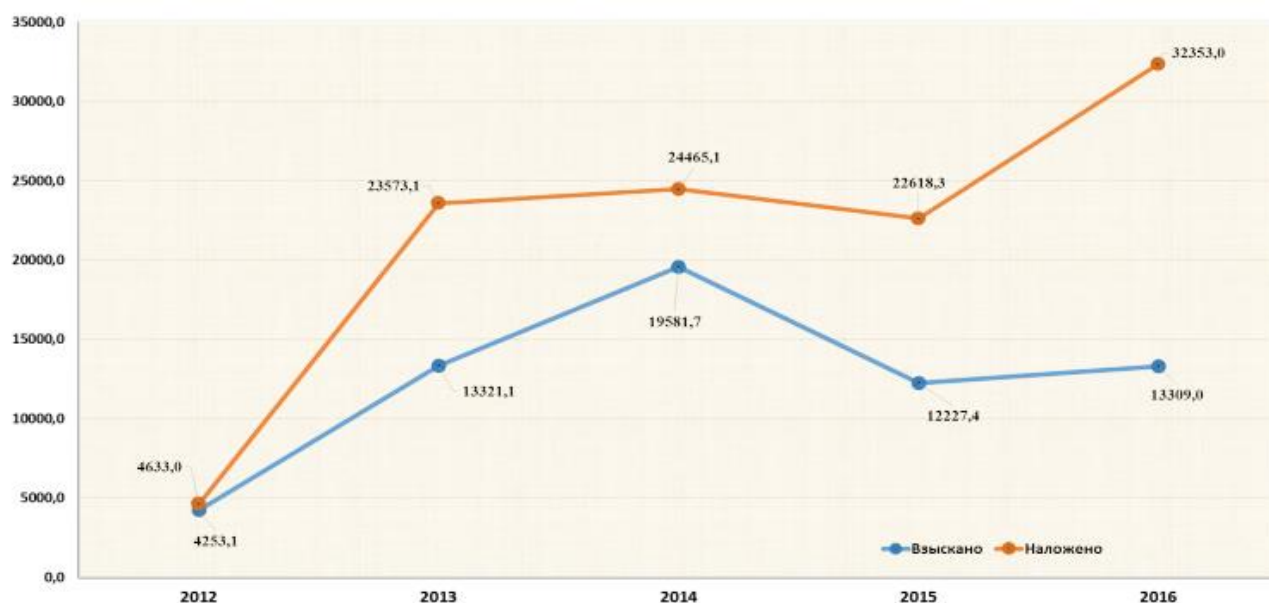


Рис. 6. Динамика взыскания административных штрафов при осуществлении регионального государственного экологического надзора за 2012–2016 годы

Сумма наложенных штрафов составляет 32 353,00 тыс. рублей, в том числе:

на юридических лиц – 28 504,00 тыс. рублей; на должностных лиц – 3663,00 тыс. рублей; на граждан – 186,0 тыс. рублей.

Сумма взысканных штрафов составляет 13 309,0 тыс. рублей

Рассмотрено 615 обращений граждан, 377 из которых послужили основанием для проведения внеплановых проверок. Принято участие в 107 проверках, проводимых правоохранительными органами.



Рис. 7. Динамика рассмотренных обращений граждан, организаций, органов власти за 2012–2016 годы

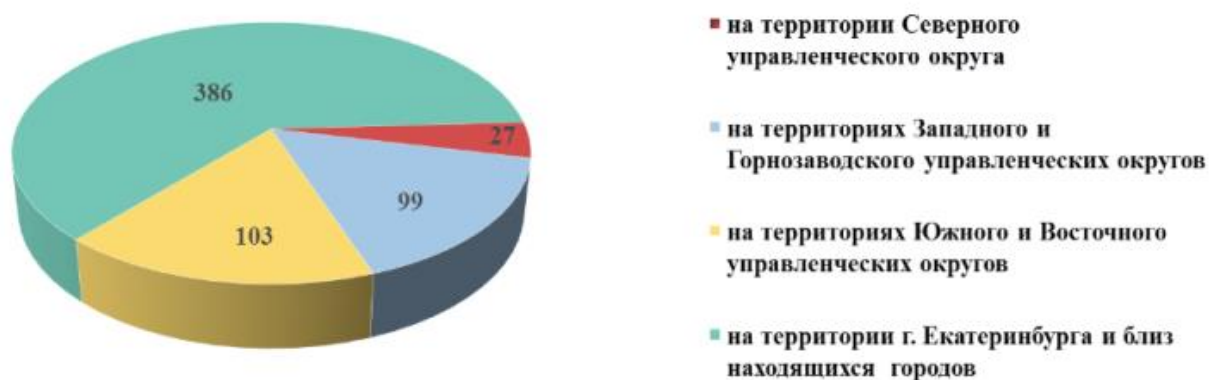


Рис. 8. Количество поступивших обращений граждан, организаций, органов власти за 2012-2016 годы

В целях открытости и доступности информации о контрольно-надзорной деятельности Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области отделами надзора в течение 2016 года было организовано размещение материалов о надзорной деятельности на сайте Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области и сайте Правительства Свердловской области. Еженедельно на сайте Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области размещается информация о результатах проведенных проверок.

В 2016 году Министерством природных ресурсов и экологии Свердловской области при проведении контрольно-надзорной деятельности была продолжена работа по выявлению и организации ликвидации несанкционированных мест размещения отходов на всей территории Свердловской области[21].

В ходе данного мероприятия обследовались земли сельскохозяйственного назначения, земли лесного фонда, населенных пунктов, а также водоохранные зоны водных объектов. Было обнаружено 424 несанкционированных места размещения отходов, 320 материалов о выявленных свалках направлено в администрации соответствующих муниципальных образований для их ликвидации, в целях контроля за

организацией ликвидации таких мест 145 материалов направлено в органы прокуратуры. В результате проведенной работы к окончанию 2016 года по имеющейся информации в отношении данных свалок было ликвидировано 55 свалок на общей площади около 3,3 гектара ГКУСО «Центр экологического мониторинга и контроля». Является подведомственным Министерству природных ресурсов и экологии Свердловской области учреждением, участвующим в качестве экспертной организации, привлекаемой к мероприятиям по государственному экологическому надзору на основании: свидетельства об аккредитации в сфере государственного экологического контроля (надзора), в сфере государственного контроля (надзора) за охраной водных объектов от 11.09.2013 № РОСС RU.0001.410146 (выдано Федеральной службой по аккредитации); аттестата аккредитации испытательной лаборатории (центра) на техническую компетентность для проведения работ по испытаниям в соответствии с областью аккредитации от 08.02.2016 № RA.RU/21АЖ69 (выдан Федеральной службой по аккредитации).

Проведено 150 обследований (в том числе: 83 – по выявлению фактов несанкционированного размещения отходов на территории Свердловской области; 40 – по поручению прокуратуры; 20 – по поручению Министерства природных ресурсов и экологии Свердловской области; 7 – совместно с отделом государственного контроля, надзора, охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания по Свердловской области).

По результатам обследований 42 материала передано в прокуратуру для принятия мер прокурорского реагирования, 20 – в Министерство природных ресурсов и экологии Свердловской области, 79 – в администрации муниципальных образований для организации мероприятий по ликвидации несанкционированного размещения отходов, 2 – в отдел ведения областного кадастра отходов ГКУСО «Центр экологического мониторинга и контроля», 7 – в отдел государственного контроля, надзора,

охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания по Свердловской области.

Управление Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по Свердловской области (Управление Роспотребнадзора по Свердловской области).

Осуществляет надзорную деятельность в сфере обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения. Результаты надзора в 2016 году за соблюдением требований санитарного законодательства, в частности соблюдения санитарно-эпидемиологических требований к водным объектам, к питьевой воде и питьевому водоснабжению населения, к атмосферному воздуху в городских и сельских поселениях, к почвам, содержанию территорий городских и сельских поселений, промышленных площадок, следующие: проведено 3769 проверок; выявлено 10 907 нарушений законодательства Свердловской области; выдано 1921 предписание; составлено 2422 протокола; вынесено 1828 постановлений о назначении административного наказания в отношении нарушителей законодательства: в отношении юридических лиц – на общую сумму 19,3 млн. рублей; в отношении должностных лиц – на общую сумму 2,3 млн. рублей; в отношении гражданских лиц – на общую сумму 28,5 тыс. рублей; взыскано административных штрафов – 19,5 млн. рублей; в суд передано 594 материала проверок.

Специалистами территориальных отделов были проведены обследования территории населенных пунктов Свердловской области, в ходе которых были выявлены несанкционированные свалки мусора на территории населенных мест. Всего за 2016 год выявлено 109 несанкционированных свалок – во дворах, вдоль дорог и в иных местах (в 2015 году выявлено 126 несанкционированных свалок), из них ликвидировано 82 свалки (в 2015 году – 116 свалок).

Департамент по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области.

В 2016 году Департаментом по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области проведено 3489 рейдов по охране объектов животного мира, в том числе охотничьих ресурсов. Выявлено 1302 нарушения правил охоты и условий пользования животным миром, привлечено к административной ответственности 1175 физических лиц. Наложено административных штрафов на юридических и физических лиц на общую сумму 1590,2 тыс. рублей, взыскано 1427,9 тыс. рублей (взыскание составляет 89,8 процента). Предъявлено исков за ущерб, причиненный государственному охотничьему фонду, на сумму 5720,4 тыс. рублей, взыскано 6684,6 тыс. рублей (взыскание составляет 117 процентов с учетом денежных средств, перешедших с 2015 годом).

Выявлено 532 правонарушения, находящихся вне компетенции Департамента по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области, направлены сообщения в иные уполномоченные органы. Передано в органы Министерства внутренних дел Российской Федерации 136 заявлений по фактам незаконной охоты, возбуждено 83 уголовных дела, судами вынесено 19 приговоров.

Проведено 932 рейда по охране водных биологических ресурсов, выявлено 381 нарушение правил рыболовства, изъято и выпущено в живом виде в естественную среду обитания 973 штуки водных биологических ресурсов, изъято 1544 орудия лова.

Департамент лесного хозяйства Свердловской области.

За 2016 год на территории Свердловской области проведено более 8400 патрулирований в целях охраны лесов от нарушений требований лесного законодательства, в том числе 597 патрулирований с сотрудниками ОВД.

По результатам патрулирования лесов выявлено 692 нарушения требований лесного законодательства, из них 144 нарушения правил

пожарной безопасности в лесах. Проведено 107 плановых рейдовых осмотров (обследований) лесных участков, в результате которых выявлено 69 нарушений; 31 материал передан в органы внутренних дел для принятия мер.

По результатам выявленных в ходе контрольных мероприятий нарушений к административной ответственности привлечено 904 лица с наложением административных штрафов на общую сумму 21 980,2 тыс. рублей, из них по результатам плановых и внеплановых проверок к административной ответственности привлечено 85 лиц на сумму 1 359 тыс. рублей. Выявлен 471 факт незаконной рубки лесных насаждений общим объемом 54,4 тыс. куб. м, сумма ущерба составила 444,3 млн. рублей за незаконную рубку лесных насаждений по статье 260 УК РФ возбуждено 205 уголовных дел, 30 человек привлечены к уголовной ответственности.

Свердловская область является пилотным субъектом Российской Федерации по переходу органов регионального государственного контроля (надзора) на межведомственное взаимодействие, в том числе в электронной форме, при осуществлении контрольно-надзорных полномочий.

Организовано межведомственное взаимодействие с Управлением федеральной службы судебных приставов России по Свердловской области по вопросу взыскания недоимок. В 2016 году в службу судебных приставов направлено 87 административных дел для принудительного взыскания административных штрафов на общую сумму 4383,0 тыс. рублей. Взыскано 42 административных штрафа на общую сумму 1140,8 тыс. рублей.

В соответствии с приказом Департамента лесного хозяйства Свердловской области от 27.01.2016 № 92 «О мерах по охране, защите, воспроизводству лесов и лесоразвитию на арендованных лесных участках» проведен анализ имеющихся в лесничествах документов на предмет соблюдения арендаторами условий договоров аренды лесного участка, предусмотренных приложением № 6 к договору аренды «Объемы и сроки исполнения работ по охране, защите, воспроизводству лесов и

лесоразведению» за период 2015 г. По результатам проведенных мероприятий выявлено 221 нарушение условий договоров аренды лесного участка, предъявлено к взысканию 29 170,4 тыс. рублей неустойки, составлено 192 протокола об административном правонарушении в соответствии с частью 4 статьи 8.25 КоАП РФ.

К административной ответственности за нарушение условий договоров аренды лесного участка в части невыполнения в полном объеме лесохозяйственных мероприятий привлечено 192 лица с наложением административных штрафов на общую сумму 4242,6 тыс. рублей.

В рамках осуществления государственной инвентаризации лесов, в том числе дистанционного мониторинга использования лесов, проведена методическая работа по подготовке материалов и проведению натурного обследования лесных участков на территориях: Алапаевского, Верхотурского, Кушвинского, Синячихинского, Тавдинского и Шалинского лесничеств.

Отделом организации лесопользования, лесовосстановления и государственной экспертизы проектов освоения лесов ежегодно проводится аналитическая работа по результатам государственной инвентаризации лесов (далее – ГИЛ).

По результатам ГИЛ в 2016 году лицам, использующим леса и допустившим нарушения условий договоров аренды лесных участков, купли-продажи лесных насаждений, начислены неустойки в размере 543,7 тыс. рублей, в том числе по ГКУ СО «Ирбитское лесничество» начислены неустойки на сумму 6,05 тыс. рублей, по ГКУ СО «Свердловское лесничество» – на сумму 284,487 тыс. рублей, по ГКУ СО «Синячихинское лесничество» – на сумму 253,168 тыс. рублей

В настоящее время неустойки оплачены в размере 168,561 тыс. рублей, по неоплаченным неустойкам ведется работа по направлению исков в судебные органы. Количество лиц, привлеченных к административной

ответственности, по сравнению с 2015 годом незначительно уменьшилось (на 4 процента), однако общая сумма наложенных административных штрафов возросла на 24 процента.

В 2016 году с целью аналитического контроля состояния окружающей среды в рамках государственного экологического надзора обследовано 112 источников загрязнений окружающей среды на 46 предприятиях Свердловской области. Отобрано 1390 проб и выполнено 4900 определений загрязняющих окружающую среду веществ.

Контроль за состоянием сточных и природных вод.

При аналитическом сопровождении государственного экологического надзора по соблюдению установленных нормативов допустимых сбросов (НДС) сточных вод проведен отбор проб на 21 предприятии в 47 выпусках. Превышение концентраций установленных НДС зафиксировано на 35 выпусках.

На 4 предприятиях проведены повторные отборы проб сточной воды для расчета вреда, причиненного водным объектам вследствие сброса сточных вод с превышением установленного норматива сброса, выявленного в ходе проверок, проводимых Департаментом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования по Уральскому федеральному округу (далее – Департамент Росприроднадзора по УФО).

Контроль за состоянием почв, отходов и атмосферных осадков.

При аналитическом сопровождении государственного экологического надзора на 22 предприятиях Свердловской области было проведено определение класса опасности отходов для окружающей среды по 17 отходам, среди которых «отходы производства известкового молока», «отходы добычи алюминий содержащего сырья подземным способом», «отходы механобиологической очистки хозяйственно-бытовых и смешанных сточных вод».

В рамках проведения экоаналитического сопровождения контрольно-надзорных мероприятий Департамента Росприроднадзора по УФО в 2016 году выполнены работы по отбору и исследованию проб почвы на 10 предприятиях Свердловской области. На всех обследованных предприятиях выявлены превышения в почвах нормативов ПДК, ОДК и условно-фоновых значений по тяжелым металлам, сере, фосфору, нитратам и хлоридам. При этом для 6 предприятий оценка уровня загрязнения почвы проводилась в зоне влияния объектов размещения отходов.

Кроме того, проводилась проверка по факту окрашивания снежного покрова в зеленый цвет на территории города Первоуральска. В отобранных пробах были установлены значительные превышения содержания хрома (VI) и хлоридиона в сравнении с фоновыми показателями. Всего за 2016 год проанализировано 119 проб почв, отходов, снежного покрова, выполнено 1761 определение.

Контроль промышленных выбросов в атмосферу.

При аналитическом сопровождении государственного экологического надзора по соблюдению природоохранного законодательства обследованы источники выбросов на 28 предприятиях Свердловской области.

В результате выполнения инструментальных измерений по заявкам Департамента Росприроднадзора по УФО выявлены источники с превышением установленных нормативов ПДВ на 7 предприятиях. На 6 предприятиях зафиксированы источники, содержащие ненормированные показатели загрязняющих веществ в выбросах в атмосферу, такие как щелочь, железо, марганец и другие.

С целью контроля соблюдения нормативов ПДВ проведены инструментальные измерения на 53 источниках выбросов в атмосферу. Отобрано 1119 проб промышленных выбросов в атмосферу и выполнено 2048 определений. Обследовано 19 пылегазоочистных установок (далее – ПГОУ), из которых 8 работают неэффективно.

Отдел государственного контроля, надзора, охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания по Свердловской области Нижне-Обского территориального управления Федерального агентства по рыболовству.

К полномочиям Отдела государственного контроля, надзора, охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания по Свердловской области Нижне-Обского территориального управления Федерального агентства по рыболовству относится осуществление функций по контролю и надзору за водными биологическими ресурсами и средой их обитания, по оказанию государственных услуг в сфере рыбохозяйственной деятельности, рационального использования, охраны, изучения, сохранения и воспроизводства водных биологических ресурсов и среды их обитания, а также рыбоводства (за исключением промышленного рыбоводства) и рыбопереработки.

За 2016 год проведено 731 оперативное рейдовое мероприятие по контролю, в том числе на водных объектах рыбохозяйственного значения, и выявлено 1316 административных правонарушений. С участием физических лиц совершено 1294 административных правонарушения, с участием должностных лиц – 14, с участием юридических лиц – 8, по 32 нарушениям виновные лица не установлены.

В 2016 году на водных объектах, расположенных на территории Свердловской области, незаконно выловлено 2,7 т водных биологических ресурсов. В 2016 году проведено 9 плановых проверок по соблюдению природоохранного законодательства, из них вынесено 7 предписаний по устранению нарушений законодательства, наложено административное наказание по 2 выявленным административным правонарушениям на сумму 220,0 тыс. рублей.

В 2016 году Отделом государственного контроля, надзора, охраны водных биологических ресурсов и среды их обитания по Свердловской

области Нижне-Обского территориального управления Федерального агентства по рыболовству было выдано организациям и индивидуальным предпринимателям 127 разрешений на добычу (вылов) водных биологических ресурсов, из них для осуществления промышленного рыболовства – 121 штук, для организации любительского и спортивного рыболовства – 6 штук.

Уральское управление Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору (Уральское управление Ростехнадзора).

Осуществляет надзор за безопасностью гидротехнических сооружений и надзор за безопасным ведением работ, связанных с использованием недрами.

В 2016 году проведено 219 проверок. Выявлено 586 нарушений законодательства Свердловской области, выдано 64 предписания, составлен 101 протокол, вынесено 97 постановлений о назначении административного наказания в отношении нарушителей законодательства: в отношении юридических лиц – на общую сумму 4955 тыс. рублей, в отношении должностных лиц – на общую сумму 1340 тыс. рублей, в отношении гражданских лиц – 2 тыс. рублей. Взыскано 2390 тыс. рублей. 8 материалов проверок переданы в суд.

Инспекторы Управления не только выявляют и пресекают допускаемые хозяйствующими субъектами правонарушения, но и обращают внимание руководства предприятий, организаций и учреждений на недопущение нарушений в будущем, проводя тематические семинары и совещания с участием природопользователей. И это даёт свои результаты. Доля устраненных нарушений из числа выявленных нарушений в сфере природопользования составила более 70 % [66, с. 174].

Ежегодно предприятия Свердловской области, подлежащие федеральному государственному экологическому контролю, направляют на выполнение природоохранных мероприятий сотни тысяч рублей, внедряют

современные технологии и оборудование, позволяющее снизить негативное воздействие на окружающую среду. Доля хозяйствующих субъектов, снизивших массу загрязняющих веществ в выбросах в атмосферный воздух, в общем числе проверенных хозяйствующих субъектов 23,5% Доля суммы, взысканной по штрафам в общем объеме предъявленной суммы, в отчетном периоде составила 96,1 % [54, с. 97].

На металлургических предприятиях изменилась технология разделительной резки металла: сегодня на предприятии используются машины газовой, плазменной и лазерной резки, отвечающие всем требованиям экологической безопасности. Их применение позволяет сократить выбросы пыли от машин разделительной резки. Меньше продуктов сгорания выбрасывается в атмосферу за счет уменьшения ширины реза и количества металла, сгораемого при разделении металла при резке. Данные машины имеют установки, удаляющие продукты сгорания из зоны резки с последующей очисткой воздуха через фильтрующие элементы. Пыль осаживается в фильтрующем элементе и в атмосферу выбрасывается очищенный воздух с концентрацией примесей не более допустимой. Общая стоимость приобретения газорезательных машин нового типа составила более 250 млн. руб. Сравнительный анализ выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух за последние три года свидетельствует об уменьшении выбросов в 4 раза: если в 2013-2014 гг. в атмосферу выбрасывалось 22 тыс. тонн загрязняющих веществ, то в 2015 - 2016 гг. - 6 тыс. тонн.

Значительные водоохранные мероприятия ведутся ПАО «Синтез». В 2014 году предприятием проведена замена технологии производства обессоленной воды с ионообменной на обратноосмотическую - затраты составили 137181,0 тыс. рублей. Общая сумма затрат на выполнение водоохранных мероприятий в 2014 году на предприятиях Свердловской области составила 317,180 млн. рублей. Ежегодно в области накапливается около 700 тыс. тонн отходов производства и потребления.

Доля обезвреженных и использованных в организациях отходов увеличилась за последние 5 лет с 36 % до 60 %. С 2010 года Управление Росприроднадзора по Свердловской области выступает администратором доходов бюджетов бюджетной системы по всем видам негативного воздействия на окружающую среду: плата за выбросы в атмосферный воздух, сбросы в водные объекты и размещение отходов. За 2014 год в доход консолидированного бюджета РФ в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду поступило более 48 миллионов рублей [60, с. 127].

1 августа 2014 года вступил в действие приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 30.09.2011 г. № 792 «Об утверждении порядка ведения государственного кадастра отходов» [21], включающий федеральный классификационный каталог отходов, государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО), банк данных о технологиях использования и обезвреживания отходов. На 01.08.2015 Федеральной службой по надзору в сфере природопользования в ГРОРО включено 17 объектов размещения отходов, расположенных на территории Свердловской области и соответствующих требованиям природоохранного законодательства: из них 8 объектов размещения твердых бытовых отходов и 9 объектов размещения промышленных отходов. Размещение отходов на объектах, не внесенных в ГРОРО, запрещено (ст.12 Федерального закона от 24 июня 1998 года N 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления») [13].

Большая часть объектов размещения отходов представлена свалками твердых бытовых отходов (далее – ТБО), которые в основном не отвечают требованиям законодательства в области охраны окружающей среды (расположены на землях населенных пунктов), имеют длительный период эксплуатации и являются источниками деградации и загрязнения окружающей природной среды; подлежат либо ликвидации, либо реконструкции в соответствии с требованиями. Информация, полученная в

результате проведения инвентаризаций объектов размещения отходов, позволяет:

- оценить опасность размещения отходов на объектах, не соответствующих требованиям природоохранного законодательства;
- обосновать решения по закрытию этих объектов и их рекультивации;
- ограничить объем размещения отходов на свалках;
- определить концепцию управления при эксплуатации объектов размещения отходов, включающую в себя организацию сбора, транспортировки, переработки и захоронения отходов. Однако в настоящее время на территории г. Екатеринбурга действуют 10 объектов (9 свалок и 1 полигон) для размещения твердых бытовых отходов, которые эксплуатируют хозяйствующие субъекты, имеющие лицензию на обезвреживание и размещение отходов I - IV класса опасности. Только 8 объектов включены в государственный реестр объектов размещения отходов (ГРОРО). Остальные 18 районов области в настоящее время не имеют узаконенных (включенных в ГРОРО) объектов размещения твердых бытовых отходов [62, с. 183].

Водоохранные сооружения на предприятиях г. Екатеринбурга эксплуатируются 30 и более лет, технологии очистки давно устарели, а качество очистки сточных вод не соответствует современным требованиям. Особенно тяжелое положение сложилось на объектах коммунального хозяйства: очистных сооружениях канализации г. Екатеринбурга, г. Нижний Тагил остро нуждающихся в реконструкции. На курганских городских очистных сооружениях канализации, необходимо строительство цехов доочистки сточных вод и обезвоживания избыточного активного ила.

Ливневая канализация в г. Екатеринбурге многочисленными разрозненными выпусками также без очистки отводится в Екатеринбургском водохранилище, вопрос строительства централизованной канализации с очистными сооружениями не решается. Для решения вышеуказанных проблем необходимо проектирование водоохраных объектов с

последующим включением их в федеральные целевые программы обязательным выделением 5 денежных средств на модернизацию действующих очистных сооружений канализации и строительство новых.

Современная технология очистки, которую предполагается использовать на очистных сооружениях канализации, включает не только нитро-денитрофикацию с биологической дефосфотацией сточных вод, но и фильтрацию их в мембранных биореакторах. Сметная стоимость водоохранного объекта в ценах 2014 г. составляет 1034,586 млн. рублей. Общее освоение капвложений за весь период строительства составляет 442,321 млн. рублей, в том числе в 2016 году 155860,388 млн. рублей [61, с. 211].

Одновременно г. Екатеринбурга «Водоканал» выполняет мероприятия по поддержанию находящихся в настоящее время в крайне неудовлетворительном техническом, аварийном состоянии действующих очистных сооружений канализации г. Нижний Тагил. На ремонт звеньев очистных сооружений, сетей и сооружений канализации коммунальное предприятие в 2016 году израсходовало 1077,795 тыс. рублей. Анализ результатов проверок, проведенных в 1 полугодии 2015 года, свидетельствует о том, что редкая периодичность плановых проверок (фактически не чаще одного раза в 4 года) снижает степень ответственности предприятий перед требованиями природоохранного законодательства.

В список нарушителей всё чаще попадают крупные природопользователи, у которых в предыдущих проверках нарушений не было. Усиление роли гражданского общества и его институтов в решении экологических проблем год от года становится важным фактором повышения общей культуры населения.

В связи с этим в последние годы создаются и набирают обороты совещательные и координирующие органы. При Управлении действует Совет по взаимодействию с субъектами малого и среднего

предпринимательства и их общественными объединениями. Совет создан в целях привлечения субъектов малого и среднего предпринимательства к выработке рекомендаций, к реализации государственной политики в области природопользования и охраны окружающей среды; обеспечения гарантий защиты прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора).

Для того, чтобы понимать о чем идет речь, необходимо обратиться к понятию «прокуратура». Согласно ст. 1 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» Прокуратура РФ – единая федеральная централизованная система органов, осуществляющих от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации [11]. Особенностью работы органов прокуратуры в сфере экологии, по сравнению с иными надзорными органами, является то, что прокуратурой осуществляется надзор за исполнением законов не только участниками хозяйственной и иной деятельности, но также и самими «природоохранными» органами. Прокурорский надзор носит независимый, надведомственный характер; прокуроры в своей деятельности руководствуются только требованиями закона, а также распорядительными документами Генерального прокурора Российской Федерации, имеют возможность действовать «без оглядки» на мнение руководства органов государственной власти регионального уровня, а также органов местного самоуправления.

Поэтому прокуроры имеют возможность решительно пресекать нарушения экологического законодательства, принципиально ставить перед любыми нарушителями (в пределах компетенции) вопрос о принятии надлежащих мер к устранению нарушений закона и их последствий. Органы прокуратуры, руководствуясь положениями ст. 1 Федерального закона от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» (далее – Закон о прокуратуре) [11] осуществляют от имени Российской Федерации

надзор за соблюдением Конституции РФ и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации.

Прокурорский надзор представляет собой «вид деятельности специально уполномоченных органов государственной власти, осуществляемой от имени Российской Федерации в целях установления состояния соблюдения Конституции РФ и законов, действующих на территории Российской Федерации и принятия мер к восстановлению нарушенной законности, привлечению виновных лиц к установленной законом ответственности, осуществляемой с использованием установленных законом полномочий прокуратуры и правовых средств их выполнения».

Таким образом, прокурорский надзор может осуществляться исключительно органами прокуратуры, которые реализуют надзорную функцию и ни в коем случае не являются органами государственного экологического надзора (контроля).

Мониторинг экологической ситуации свидетельствует о недостатках и упущениях в системе экологического контроля, что усугубляет болевые точки и приводит к серьезному ущербу окружающей природной среды, нарушениям прав граждан в этой сфере. Существенные недоработки в деятельности органов государственного экологического надзора (контроля) отмечаются и другими авторами. Например, одной из проблем является малочисленность штата. Например, в Свердловской межрайонной природоохранной прокуратуре на данный момент работают четыре сотрудника (прокурор, заместитель прокурора и два помощника). В связи с частыми нарушениями в области природопользования и правонарушениями в области охраны окружающей среды, очень не просто обхватить весь объем работы таким малочисленным штатом [34, с. 141].

Следует отметить, что определенная роль в государственном управлении природными ресурсами и охраны окружающей среды отведена регионам, так как субъекты Российской Федерации почти полностью

наделены полномочиями Российской Федерации в сфере водных, лесных ресурсов, а также охоты. Регионы проводят работу по управлению участками недр местного значения, охраняют существующие и создают новые региональные особо охраняемые природные территории [30, с. 357]. Относительно системы органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды можно отметить, что она практически сформировалась. Но при этом большинство полномочий, которые относятся в соответствии с Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в сфере природопользования и охраны окружающей среды реализуется на федеральном уровне [4], что, может быть не логичным и не позволять в полном объеме осуществлять надлежащие государственное регулирование и надзор.

Относительно системы органов государственного управления в сфере охраны окружающей среды можно отметить, что она практически сформировалась. Но при этом большинство полномочий, которые относятся в соответствии с Конституцией РФ к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в сфере природопользования и охраны окружающей среды реализуется на федеральном уровне, что, может быть не логичным и не позволять в полном объеме осуществлять надлежащие государственное регулирование и надзор.

Необходимо законодательно разграничить в зависимости от степени воздействия на окружающую среду (экологической опасности) категории объектов хозяйственной и иной деятельности. Также государственное управление должно осуществляться применительно к каждой категории объектов природопользования и охраны окружающей среды. Требования законодательства относительно экологически опасных объектов и государственный контроль за их соблюдением необходимо ужесточить, а объекты хозяйственной и иной деятельности, которые практически не оказывают негативное воздействие на окружающую среду, не обязательно

регулировать постоянно. С таким распределением можно будет более прозрачно и системно разграничивать полномочия федерального и регионального уровней в сфере природопользования и охраны окружающей среды. Полномочия относительно остальных объектов целесообразно передать в ведение регионального уровня в полном объеме, включая администрирование платы за негативное воздействие и нормирование воздействия на окружающую среду.

В сфере природопользования и охраны окружающей среды также необходимо изменить систему выдачи разрешений на выбросы вредных веществ, исключая радиоактивные вещества в атмосферу стационарными источниками, которые находятся на объектах хозяйственной и иной деятельности, и не подлежат федеральному государственному надзору. Эти разрешения выдаются органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют государственное управление в сфере охраны окружающей среды, но необходимо данные объекты ввести под федеральный контроль и надзор для улучшения экологической обстановки в стране.

В заключение хотелось бы подчеркнуть, что решение проблем охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности возможно только при полной реализации органами всех ветвей власти своих полномочий и максимальном приложении усилий к созданию эффективных механизмов, направленных на улучшение.

2.2 Проблемы государственного управления природопользованием и охраной окружающей среды и возможные пути их решения

Сегодня проблема защиты окружающей среды признается одной из глобальных проблем, стоящих перед человечеством. Категория «окружающая среда» включает совокупность природных и антропогенных факторов. Последние представляют собой факторы, порожденные человеком и его хозяйственной деятельностью и оказывающие преимущественно негативное воздействие на человека, условия его жизни и состояние здоровья.

Антропогенные воздействия представляют собой различные формы влияния деятельности человека на природу. Они охватывают как отдельные компоненты природы, так и целые природные комплексы. Антропогенные воздействия могут носить как позитивный, так и негативный характер. К положительным воздействиям человека на биосферу можно отнести воспроизводство природных ресурсов, восстановление запасов подземных вод, лесозащитное лесоразведение, рекультивацию земель на месте разработок полезных ископаемых и некоторые другие мероприятия.

К антропогенным факторам неблагоприятного воздействия в Екатеринбурге относятся загрязнение атмосферы, поверхностных и грунтовых вод, почвы промышленными и автотранспортными выбросами, хозяйственные мероприятия, проводимые в лесных и городских насаждениях, возрастающие с каждым годом масштабы рекреации насаждений, что вызывает необходимость в применении специальных природоохранных мер [33, с. 67].

Одним из важнейших направлений социально- политической деятельности государства на сегодня является такая организация природопользования, при которой обеспечивалась бы взаимосвязь экономического и экологического благополучия[20].

Для этого необходимо разработать такой механизм государственного управления природопользованием, при котором рациональное использование природных ресурсов и осуществление природоохранных мероприятий хозяйствующими субъектами, установлением платы за загрязнение, величина которой способствовала бы стремлению предприятий к сокращению загрязнений, а не напоминала «отступные» за загрязнение, по принципу «плати и загрязняй».

Другими способами государственного регулирования природопользования является введение штрафов и иных санкций за нерациональное использование природных ресурсов и загрязнение окружающей среды сверх допустимых нормативов.

Государственное регулирование антропогенного воздействия на окружающую среду представляет собой комплекс мероприятий, осуществляемых государством по организации рационального использования и воспроизводства природных ресурсов, сохранению природной окружающей среды с целью обеспечения экологической безопасности [36, с. 169].

С начала 90-х годов прошлого столетия уже предпринимались соответствующие действия. Первоначально для предприятий была создана система платежей за загрязнение окружающей среды, поступающих в «Российский экологический фонд», из которого должны были финансироваться мероприятия по сокращению антропогенных выбросов.

Однако под эту систему регулирования попали не все вещества, поскольку по существовавшим тогда методологиям оценки они считались безвредными для человека и окружающей среды. Затем в середине 90-х годов предпринимались попытки формирования системы регулирования выбросов парниковых газов, не считавшихся загрязнителями. Даже была разработана федеральная целевая программа, в рамках которой, в том числе, предусматривалась разработка проектов нормативных и законодательных

актов, обеспечивающих создание национальной системы учета и регулирования выбросов парниковых газов.

При этом основной составляющей системы государственного регулирования является обеспечение рационального природопользования и уровня экологической безопасности. Надо отметить, что развитие государственной системы регулирования антропогенного воздействия на окружающую среду предполагает реализацию широкого комплекса взаимосвязанных мероприятий, успешная реализация которых, без учёта региональных особенностей, – дело практически бесперспективное.

Анализ деятельности государственных структур по регулированию антропогенного воздействия на окружающую среду показывает, что в экономике России не эффективно применяются административно-правовые и рыночные инструменты и механизмы регулирования экологических процессов [35, с. 192].

В ряде случаев, созданию эффективной государственной системы регулирования антропогенного воздействия на окружающую среду со стороны отдельных представителей зарубежных организаций или аффилированных фондов оказывается активное внешнее противодействие, в целях безкомпенсационного использования другими странами не оцененных и не капитализированных экономикой России ресурсов.

Так же негативным для экономики нашей страны является то, что в течение последних десятилетий конкретные мероприятия по регулированию антропогенного воздействия подменяются научными дискуссиями о причинах изменения климата.

Указанные и иные факторы противоречат национальным интересам Российской Федерации. Государственное регулирование призвано ограничить человеческую деятельность, направленную на преобразование окружающей среды, поэтому важным становится исследование

законодательных и организационных основ механизма такого регулирования на предмет их непротиворечивости [41, с. 243].

Современное экологическое законодательство представляет собой систему правовых актов, включающих международные договоры в области охраны окружающей среды, ратифицированные Россией и имеющие преимущественную силу по сравнению с внутренним законодательством Российской Федерации (федеральное, региональное и местное законодательство), а также иных нормативно-правовых актов, призванных регулировать отношения человека с окружающей средой.

Существующая нормативная база, регулирующая государственную систему антропогенного воздействия на окружающую среду, ещё не образует целостного правового института. Вместе с тем при высокой степени негативного влияния процессов, происходящих в сфере природопользования и ресурсосбережения, сложилось известное несоответствие между увеличивающимся объемом работы в сфере антропогенного воздействия на окружающую среду и ее недостаточным правовым, ресурсным и теоретическим обеспечением.

На сегодняшний день в Российской Федерации практически не разработана комплексная система регулирования, взаимно связывающая процессы ресурсоэнергопотребления, антропогенного воздействия, природопользования и проблем изменения климата.

Вместо создания комплексной системы регулирования, выделяются отдельные направления (озоновая проблема, проблема изменения климата, использования водных ресурсов, охраны атмосферного воздуха или переработка отходов), что приводит к противоречиям в природоохранном законодательстве и экономическому подавлению ряда отраслей промышленности, и самое главное – наносит ущерб экологии страны и колоссальный вред здоровью граждан.

Для того чтобы сформировать эффективную государственную систему регулирования антропогенного воздействия в Екатеринбурге на окружающую среду, необходимо в первую очередь на национальном уровне:

- отделить вопросы обсуждения результатов фундаментальных научных исследований о причинах изменения окружающей среды, в том числе и климата, от решения вопросов необходимости проведения мероприятий по регулированию ресурсоэнергопотребления и антропогенного воздействия на окружающую среду человека в процессе хозяйственной и потребительской деятельности. Результаты научных исследований должны уточнять цели и задачи мероприятий по регулированию антропогенного воздействия на окружающую среду, а не решать вопросы необходимости, способов и механизмов их реализации;

- оценить объемы неиспользуемых природных, энергетических, технологических и экологических ресурсов;

- сформировать комплексную национальную эффективную стратегию по регулированию ресурсоэнергопотребления и антропогенного воздействия на внутреннем рынке во всех сферах использования окружающей среды и сделать целями этой стратегии сохранность народонаселения и окружающей среды, в качестве приоритетов в развитии национальной экономики.

Реализация предложенных направлений развития государственной системы регулирования антропогенного воздействия на окружающую среду будет способствовать изменению сложившихся отрицательных тенденций в российской экономике в целях решения проблем ресурсоэнергосбережения и сокращения темпов роста негативного природопользования, в том числе позволит задействовать в комплексе экономически эффективные механизмы и инструменты использования экологических активов в интересах населения страны и национальной экономики в целом.

Можно выделить и иные проблемы, связанные с возмещением вреда, причиненного окружающей среде:

1) отсутствие законодательного закрепления понятия «экологический ущерб» и его соотношения с понятием «экологический вред», а также понятия прошлого (накопленного) экологического ущерба. Единственным нормативным правовым актом, частично решающим данную проблему, в настоящее время является Приказ Росприроднадзора от 25 апреля 2012 года № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов накопленного экологического ущерба» [22], содержащий понятие «накопленный экологический ущерб», под которым понимается «выраженный в денежном выражении вред, причиненный окружающей среде или ее компонентам в результате осуществления хозяйственной и иной деятельности, в том числе в результате нарушения природоохранного законодательства, а также убытки (затраты) на ликвидацию и предотвращение отрицательных последствий нанесенного вреда окружающей среде», однако данный документ официально не был опубликован;

2) отсутствие единого порядка, в котором бы определялись общие начала и условия возмещения вреда, причиненного окружающей среде и имуществу граждан в результате экологического правонарушения. Из нормативных правовых актов, регулирующих данные отношения, следует выделить лишь Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений [23], утвержденные Приказом Госкомитета по экологии РФ от 6 сентября 1999 г., при этом документ также официально не был опубликован, вследствие чего его требования носят рекомендательный характер;

3) необходимость актуализации существующих такс и методик возмещения вреда в Екатеринбурге. Несмотря на то, что экологическое законодательство содержит таксы и методики возмещения вреда в отношении практически всех компонентов окружающей среды, отдельные

таксы и методики до настоящего времени не актуализированы, вследствие чего не в полной мере могут учитывать новые требования, предъявляемые к хозяйствующим субъектам, причиняющим вред окружающей среде;

4) проблема обеспечения реализации компенсационной функции при возмещении вреда, причиненного окружающей среде в Екатеринбурге. Отмечается несоответствие расчетных сумм возмещения ущерба, получаемых при применении таксовых и калькуляционных методов возмещения вреда, действительной стоимости уничтоженного, поврежденного природного объекта, а также реальным масштабам причиненного экологического вреда.

В свою очередь, натуральная форма возмещения экологического вреда очень редко применяется на практике, поскольку экологическим законодательством не установлен приоритет реального возмещения вреда, несмотря на закрепленный в статье 3 Закона «Об охране окружающей среды» принцип приоритета сохранения естественных экологических систем, природных ландшафтов и природных комплексов.

Подводя итоги, представляется целесообразным сформулировать ряд принципиально новых теоретических выводов и предложений по совершенствованию нормативной правовой базы .

Во-первых, указанное в ст. 1 Закона «Об охране окружающей среды» определение вреда, причиненного окружающей среде, является достаточно узким и не соответствует содержанию более общего понятия окружающей среды, под которой понимается совокупность компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов, а также антропогенных объектов.

Во-вторых, при решении проблемы возмещения экологического вреда в Екатеринбурге области необходимо исходить из того факта, что вред причиняется как в результате экологических правонарушений (которые во многом носят латентный характер, в связи с чем не регистрируются), так и в

результате разрешенной деятельности хозяйствующих субъектов, а также в результате прошлой хозяйственной деятельности («деятельности прошлых лет»).

В-третьих, понятие вреда, причиненного окружающей среде в Екатеринбурге, не должно сводиться лишь к загрязнению либо к какому-либо негативному воздействию на окружающую среду в целом. Необходимо законодательно учитывать многообразие форм и способов причинения вреда окружающей среде, при этом базовые определения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды, должны содержаться непосредственно в основных кодифицированных актах природоресурсного законодательства и раскрываться в таксах и методиках возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

В-четвертых, требуется разработать и закрепить в Законе «Об охране окружающей среды» комплексное понятие «вред, причиненный окружающей среде», в котором определить не только негативные последствия для окружающей среды, но и те возможные действия, которые приводят к причинению данного вреда.

В-пятых, изменения, предлагаемые законопроектом к внесению в Закон «Об охране окружающей среды» в части возмещения вреда окружающей среде, являются, безусловно, своевременными, но абсолютно недостаточными для повышения эффективности экологического законодательства. Требуется более подробная регламентация, более четкий порядок возмещения вреда окружающей среде, установление приоритета возмещения в натуральной форме перед стоимостной оценкой (данный подход представляется нам оправданным и своевременным). Нормы о возмещении экологического ущерба должны иметь императивный характер и обязательно включать «прошлый экологический ущерб» как фактор планирования и эколого-экономического стимулирования развития территорий.

Также представляется оправданным внесение изменений, регулирующих порядок возмещения вреда окружающей среде в целый ряд иных законодательных актов, таких как Федеральный закон «Об охране атмосферного воздуха» и ряда других, вместе с тем рекультивация земель является хотя и безусловно необходимым, но не исчерпывающим показателем возмещения вреда. В связи с этим представляется необходимым внесение ряда изменений в Закон «Об охране окружающей среды» по вопросам формирования целостной концепции экологического вреда, о чем уже отмечалось выше.

В-шестых, анализ огромного массива данных об экологических правонарушениях и возмещении ущерба показывает, что основная причина экспоненциального роста ущерба состоит в неэффективности правоприменения. Не разработан и не введен в действие механизм безусловного и точного выполнения закона, не работает в целом принцип неотвратимости наказания в экологической сфере. А это, в свою очередь, зависит от экономических приоритетов, от курса на экстенсивное развитие хозяйственного комплекса страны.

Не в полной мере задействован экономический механизм стимулирования рационального природопользования в Екатеринбурге, в том числе механизм предварительного страхового залога за будущий вред. Эта простая и распространенная мера даст возможность иметь гарантированный минимум средств на рекультивацию земель и проведение иных восстановительных мероприятий.

В-седьмых, в качестве эффективных методов правового регулирования экологических правоотношений в Екатеринбурге можно предложить расширение прав различных общественных экологических организаций (ассоциаций, НПО, клубов, центров), способных провести экологическую экспертизу, оценку ущерба, организовать юридическое сопровождение

проектов строительства, организовать судебное преследование причинителей вреда.

В-восьмых, необходимо создать федеральный, региональный, муниципальный реестр земель (территорий), подлежащих рекультивации, с разбивкой по видам и направлениям ликвидации ущерба. Кроме того, учитывая крайне острое и опасное положение в сфере экологических правонарушений и ликвидации ущерба, целесообразно подготовить специальное постановление Правительства РФ о стимулировании создания специализированных экологических фирм, в том числе по рекультивации земель.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В заключение выпускной квалификационной работы мы пришли к следующим выводам и предложениям:

Для того чтобы сформировать эффективную государственную систему регулирования антропогенного воздействия в Екатеринбурге на окружающую среду, необходимо в первую очередь на национальном уровне:

- оценить объемы неиспользуемых природных, энергетических, технологических и экологических ресурсов;

- сформировать комплексную национальную эффективную стратегию по регулированию ресурсоэнергопотребления и антропогенного воздействия на внутреннем рынке во всех сферах использования окружающей среды и сделать целями этой стратегии сохранность народонаселения и окружающей среды, в качестве приоритетов в развитии национальной экономики.

При решении проблемы возмещения экологического вреда в Екатеринбурге области необходимо исходить из того факта, что вред причиняется как в результате экологических правонарушений (которые во многом носят латентный характер, в связи с чем не регистрируются), так и в результате разрешенной деятельности хозяйствующих субъектов, а также в результате прошлой хозяйственной деятельности («деятельности прошлых лет»).

Понятие вреда, причиненного окружающей среде в Екатеринбурге, не должно сводиться лишь к загрязнению либо к какому-либо негативному воздействию на окружающую среду в целом. Необходимо законодательно учитывать многообразие форм и способов причинения вреда окружающей среде, при этом базовые определения вреда, причиненного отдельным компонентам окружающей среды, должны содержаться непосредственно в основных кодифицированных актах природоресурсного законодательства и

раскрываться в таксах и методиках возмещения вреда, причиненного окружающей среде.

Требуется разработать и закрепить в Законе «Об охране окружающей среды» комплексное понятие «вред, причиненный окружающей среде», в котором определить не только негативные последствия для окружающей среды, но и те возможные действия, которые приводят к причинению данного вреда.

В качестве эффективных методов правового регулирования экологических правоотношений в Екатеринбурге можно предложить расширение прав различных общественных экологических организаций (ассоциаций, НПО, клубов, центров), способных провести экологическую экспертизу, оценку ущерба, организовать юридическое сопровождение проектов строительства, организовать судебное преследование причинителей вреда.

Для решения существующих проблем представляется необходимым в первую очередь:

- устранить терминологическую путаницу, пересмотреть или дать строгое легитимное толкование многочисленным экологическим терминам в праве;
- гармонизировать принципы и подходы в гражданском, административном, уголовном и экологическом праве в части как терминологии, так и конкретно в установлении и возмещении ущерба;
- изменить (или по крайней мере уточнить) принцип разделения в праве на окружающую среду и природные ресурсы - природопользование. Если оставить это деление в неизменном виде, необходимо выделить (на качественном уровне) ущерб окружающей среде как единому объекту (в его сверхсложности связей и характеристик) и отдельно ущерб элементам среды

- воде, воздуху, животному и растительному миру - применительно к человеку. Иначе ущерб окружающей среде можно интерпретировать как ущерб именно целостному субъекту;

- распространить на все источники загрязнения - причинителей вреда (нарушения состояния окружающей среды) принцип «источник повышенной опасности» в Екатеринбурге;

- преимущественно при установлении (оценке) нанесенного ущерба руководствоваться необходимостью восстановления нарушенных свойств среды в природе и только в силу невозможности применения данного подхода использовать способ возмещения в стоимостном выражении, при этом не следует допускать сложения наказаний;

- постепенно и повсеместно переходить к страхованию объектов окружающей среды и возмещению ущерба в Екатеринбурге на основе страхового случая, перекладывая бремя определения величины компенсации за экологический вред на страховые компании;

- как нанесение, так и возмещение экологического ущерба (за редким исключением) должны признаваться территориальной проблемой. Поэтому все компенсационные меры, и прежде всего финансовые, должны быть реализованы в месте, где произошло правонарушение. Все штрафы, все виды компенсаций должны поступать только в местные специальные экологические фонды;

- учитывая сложность определения размера компенсации ущерба окружающей среде, целесообразно образовать специальную службу экологических экспертиз в Екатеринбурге, наделив ее правами, подобными правам служб судебно-медицинской экспертизы, предварительно разработав критерии, условия и ответственность экологических экспертов;

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конвенция о запрещении военного или любого иного враждебного использования средств воздействия на природную среду [рус., англ.] (Вместе с «Консультативным комитетом экспертов») (Заключена 10.12.1976) // Сборник действующих договоров, соглашений и конвенций, заключенных СССР с иностранными государствами. Вып. XXXIV.- М., 1980. С. 437 - 440.
2. Конвенция о трансграничном загрязнении воздуха на большие расстояния (Заключена в г. Женеве 13.11.1979) // Сборник международных договоров СССР. Вып. XXXIX.- М., 1985. С. 125 - 131.
3. Декларация Рио-де-Жанейро по окружающей среде и развитию (Принята в г. Рио-де-Жанейро 14.06.1992) // Действующее международное право. Т. 3.- М.: Московский независимый институт международного права, 1997. С. 687 - 692.
4. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ, 04.08.2014, № 31, ст. 4398.
5. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 № 2-ФКЗ (ред. от 28.12.2016) «О Правительстве Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 22.12.1997, № 51, ст. 5712.
6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.12.1994, № 32, ст. 3301.
7. Земельный кодекс Российской Федерации от 25.10.2001 № 136-ФЗ (ред. от 31.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 29.10.2001, № 44, ст. 4147.

8. Водный кодекс Российской Федерации от 03.06.2006 № 74-ФЗ (ред. от 29.07.2017) // Собрание законодательства РФ, 05.06.2006, № 23, ст. 2381.
9. Лесной кодекс Российской Федерации от 04.12.2006 № 200-ФЗ (ред. от 29.12.2017) // Собрание законодательства РФ, 11.12.2006, № 50, ст. 5278.
10. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ (ред. от 31.12.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 29.01.2018) // Собрание законодательства РФ, 07.01.2002, № 1 (ч. 1), ст. 1.
11. Федеральный закон от 17.01.1992 № 2202-1 (ред. от 31.12.2017) «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 20.11.1995, № 47, ст. 4472.
12. Федеральный закон от 23.11.1995 № 174-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «Об экологической экспертизе» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ, 27.11.1995, № 48, ст. 4556.
13. Федеральный закон от 24.06.1998 № 89-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об отходах производства и потребления» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2018) // Собрание законодательства РФ, № 26, 29.06.1998, ст. 3009.
14. Федеральный закон от 04.05.1999 № 96-ФЗ (ред. от 13.07.2015) «Об охране атмосферного воздуха» // Собрание законодательства РФ, 03.05.1999, № 18, ст. 2222.
15. Федеральный закон от 10.01.2002 № 7-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «Об охране окружающей среды» // Собрание законодательства РФ, 14.01.2002, № 2, ст. 133.
16. Федеральный закон от 21.07.2014 № 219-ФЗ (ред. от 28.12.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об охране окружающей среды» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 28.07.2014, № 30 (Часть I), ст. 4220.

17. Федеральный закон от 29.12.2014 № 458-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления», отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 05.01.2015, № 1 (часть I), ст. 11.

18. Федеральный закон от 03.07.2016 № 254-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 04.07.2016, № 27 (Часть I), ст. 4187.

19. Указ Президента РФ от 21.05.2012 № 636 (ред. от 03.04.2017) «О структуре федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 28.05.2012, № 22, ст. 2754.

20. Указ Губернатора Свердловской области № 546-УГ от 31.10.2017 г. О программе «Пятилетка развития Свердловской области» на 2017–2021 годы

21. Закон Свердловской области от 20.03. 2006 года № 12-ОЗ (ред. от 25.09.2017) « Об охране окружающей среды на территории Свердловской области» // Справочная правовая система КонсультантПлюс.

22. Основы государственной политики в области экологического развития Российской Федерации на период до 2030 года (утв. Президентом РФ 30.04.2012) // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

23. Приказ Минприроды России от 30.09.2011 № 792 «Об утверждении Порядка ведения государственного кадастра отходов» (Зарегистрировано в Минюсте России 16.11.2011 № 22313) // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

24. Приказ Росприроднадзора от 25.04.2012 № 193 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению инвентаризации объектов

накопленного экологического ущерба» // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

25. Методические указания по оценке и возмещению вреда, нанесенного окружающей природной среде в результате экологических правонарушений (утв. Госкомэкологией РФ 06.09.1999) // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

26. Постановление Правительства Свердловской области от 14.09.2017 N 663-ПП "О государственном докладе "О состоянии и об охране окружающей среды Свердловской области в 2016 году" // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

27. Постановление Конституционного Суда РФ от 05.03.2013 № 5-П // Вестник Конституционного Суда РФ, № 5, 2013.

28. Определение Верховного Суда РФ от 09.06.2015 по делу № 307-КГ15-3257, А66-7335/2014 // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

29. Постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 13.05.2015 по делу № А66-460/2014 // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

30. Постановление Арбитражного суда Волго-Вятского округа от 09.04.2015 по делу № А43-1708/2014 // Справочная правовая система КонсультантПлюс. Дата обращения: 29.01.2018 г.

31. Абукарова М. У. К вопросу о презумпции опасности хозяйственной и иной деятельности и обязательность оценки ее воздействия на окружающую среду в эколого-правовом аспекте // Евразийский юридический журнал. 2015. № 12. С. 202 – 203.

32. Агафонов В. Б. Правовые проблемы охраны окружающей среды и обеспечения экологической безопасности при пользовании недрами // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 141- 144.

33. Антоненко С.В. Налоговое стимулирование природоохранной деятельности // Бизнес-информ. 2014. № 4. С. 355 - 360.
34. Байгозин К. И. Конституционные аспекты взимания публичных платежей: на примере платы за негативное воздействие на окружающую среду // Налоговое право в решениях Конституционного Суда Российской Федерации 2015 года : по материалам XIII Международной научно-практической конференции 15 - 16 апреля 2016 г., Москва. М.: Норма, 2017. С. 194 – 204.
35. Байгозин К. И. Проблемы взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду: к вопросу о субъектах платежа // Петербургский юрист . 2015. № 5. С. 150 – 157.
36. Белоусов С. А. Глобализация и интеграция международных принципов охраны окружающей среды: теоретический аспект // Евразийский юридический журнал. 2017. № 7. С. 66 – 68.
37. Боголюбов С. А. Признание и обоснование суверенитета России на ее природные ресурсы // Журнал российского права. 2016. № 11. С. 141 – 152.
38. Бучакова М. А., Вершило Н. Д. О повышении эффективности контроля (надзора) в сфере охраны окружающей среды // Российский юридический журнал. 2017. № 4. С. 191 – 197.
39. Вершило Н. Д. Правовые основы охраны природы // Правовое государство : теория и практика. 2017. № 2. С. 168 – 173.
40. Волков А. М., Лютягина Е. А. Правовые основы природопользования и охраны окружающей среды: учебник и практикум для академического бакалавриата. Учеб. изд. М.: Юрайт, 2016. 325 с.
41. Гамидуллаева Л. С. Оптимизация полномочий органов исполнительной власти в сфере охраны окружающей среды и природопользования // Административное право и процесс. 2016. № 5. С. 86 – 88.

42. Гиззатуллин Р. Х. Рациональное природопользование и его соотношение с охраной окружающей среды // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 69 - 72.
43. Егiazаров В. А. Город под правовой охраной экологического права // Аграрное и земельное право. 2015. № 3. С. 132 – 135.
44. Елисеева И. А. Разграничение норм гражданского и земельного законодательства при регулировании земельных имущественных отношений // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 241- 245.
45. Ермолина М. А. Международное сотрудничество России в сфере охраны окружающей среды и рационального природопользования в контексте развития евразийской экономической интеграции // Евразийский юридический журнал. 2015. № 5. С. 304 – 306.
46. Жуйков В. М., Ушакова А. П. Некоторые актуальные земельные и эколого-правовые проблемы (обзор заседаний ученых советов) // Аграрное и земельное право. 2015. № 3. С. 136 – 148.
47. Зайцев М. С. Административная ответственность за правонарушения в области охраны окружающей среды: федеральный и региональный аспекты // Юридическая наука и практика. 2017. № 3. С. 59 – 65.
48. Клюканова Л. Г. Актуальные вопросы формирования комплексного подхода к правовому регулированию природопользования и охраны окружающей среды // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 65 - 69.
49. Краснова И. О. Политика экологического развития в контексте правовой охраны окружающей среды // Российское правосудие. 2017. № 8. С. 98 – 107.
50. Курницкая А. В. Ликвидация накопленного вреда окружающей среде: есть ли основания прекращения прав на землю в целях охраны

окружающей среды? // Правовые вопросы недвижимости. 2017. № 1. С. 30 – 32.

51. Лудников П. А., Хомич Е. М. Организация прокурорского надзора за исполнением природоохранного законодательства в Арктической зоне // Законность. 2016. № 4. С. 18 – 21.

52. Мелехин А.В. Административно-правовой механизм обеспечения законности в сфере экологии // Lex Russica. 2016. № 11. С. 33 - 45.

53. Минина Е. Л. Правовое регулирование охраны и использования растительного мира // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 199- 204.

54. Нижник Л. С. Возмещение вреда как элемент экономико-правовых гарантий реализации права на благоприятную окружающую среду // Аграрное и земельное право. 2017. № 3. С. 4 – 6.

55. Петрова Т. В. XVI Международная научно-практическая конференция «Стратегия национального развития и задачи науки экологического и земельного права» // Экологическое право. 2016. № 1. С. 42.

56. Писарев Г. А. Традиционное природопользование и требования к сохранению окружающей среды: основные противоречия // Евразийский юридический журнал. 2017. № 1. С. 220 – 222.

57. Пономарева Е. В. Факторы, влияющие на эффективность реализации института профилактики экологических правонарушений в Российской Федерации // Аграрное и земельное право. 2016. № 5. С. 96 – 98.

58. Поставная Н. П. Проблемы обеспечения комплексного подхода в правовом регулировании муниципального управления плановым использованием и охраной земель территорий муниципальных образований // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 265- 268.

59. Розовский Б. Г. Купите изменение в законе! // Аграрное и

земельное право. 2015. № 6. С. 120 – 125.

60. Румянцев Н. В., Эриашвили Н. Д., Казанцев С. Я. Экологическое право России: учебное пособие. -5-е изд., перераб и доп. М.: Юнити-Дана, 2016. 351 с.

61. Самончик О. А. Новое в регулировании прекращения прав на земельные участки в случае их ненадлежащего использования // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 218- 222.

62. Слепенкова О. А. Правовое регулирование использования наилучших доступных технологий при осуществлении отдельных видов природопользования // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 79 - 82.

63. Уаге М. Б. Сравнительно-правовые особенности института комплексного природопользования в Российской Федерации и зарубежных странах // Право и политика. 2016. № 1. С. 127 - 135.

64. Устинова А. Н. Международное сотрудничество России в области охраны, защиты и воспроизводства лесов: правовые основы // Евразийский юридический журнал. 2016. № 10. С. 210 – 212.

65. Устюкова В. В. Надлежащее использование земельного участка как юридический факт в земельных правоотношениях // Правовое регулирование использования природных ресурсов. М.: Инфра-М, 2015. С. 181- 185.

66. Фаткулин С. Т. Особенности предмета экологических преступлений // Аграрное и земельное право. 2015. № 2. С. 88 – 91.

67. Хаустов Д. В. Обзор нового законодательства и судебной практики // Экологическое право. 2016. № 5. С. 44 - 45.

68. Хаустов Д. В. Обзор нового законодательства и судебной практики // Экологическое право. 2016. № 2. С. 43 - 47.

69. Юсупова З. А., Мухаметгареева Н. М. О некоторых проблемах

развития международного экологического права // Правовое государство: теория и практика. 2017. № 2. С. 173 – 175.